



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC:
por un nuevo proyecto para la agricultura
europea en un entorno globalizado**

Albert Massot Martí

Documento de Trabajo (DT) 34/2005

26/07/2005



De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado

Albert Massot Martí *

Resumen: Este documento pretende transmitir al lector una idea y un estado. La idea consiste en desentrañar el significado y alcance de una reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que supera todas las anteriores y que define un nuevo modelo de apoyo a la agricultura europea. El estado comporta el dar a entender que la reforma iniciada entre 2002 y 2004 es un proceso dinámico, aún inacabado, que irá sumando nuevas piezas en los próximos años hasta desembocar en una PAC radicalmente distinta a la que hemos conocido

“La palabra es signo y comunicación: signo de una idea, comunicación de un estado”.
Jorge Guillén

1. Presentación

Parafraseando al poeta, las páginas que siguen pretenden transmitir al lector *una idea y un estado*. La idea consiste en desentrañar el significado y alcance de una reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que supera todas las anteriores y que define un nuevo modelo de apoyo a la agricultura europea. El estado comporta el dar a entender que la reforma iniciada entre 2002 y 2004 es *un proceso dinámico, aún inacabado*, que irá sumando nuevas piezas en los próximos años hasta desembocar en una PAC radicalmente distinta a la que hemos conocido. Un proceso que, además, se inscribe dentro de una *profunda crisis institucional y financiera del proyecto de integración*, catalizada por el “no” a los referendos de Francia y los Países Bajos sobre el Proyecto de Constitución y por el fracaso del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio sobre las futuras perspectivas financieras.

Contra lo que a simple vista pueda parecer, no pretendemos acrecentar la incertidumbre que ya tienen los agricultores y operadores agroalimentarios sobre el futuro de la PAC. Más bien nos mueve el *presentar los términos de un debate* imprescindible que, estando ya apuntado en las decisiones de reforma de la PAC ya tomadas, se va a acelerar a raíz del bloqueo institucional y financiero que padece el proyecto de construcción supranacional. Un debate que, por otro lado, lastimosamente, creemos, es soslayado por nuestras organizaciones profesionales y responsables políticos escudándose en una defensa numantina del *statu quo*. Planteados los objetivos, la ponencia se concretará en los

* Administrador Principal-Parlamento Europeo (*)

siguientes puntos:

- Empezaremos por repasar los prolegómenos de la situación presente: las decisiones tomadas en Bruselas entre 2003 y 2004 y la aplicación que se ha hecho de las mismas por los Estados, centrándonos en su núcleo duro, la disociación del apoyo (Capítulo 2).
- En segundo término comentaremos el marco de referencia que se dibuja para la transición a una nueva PAC, lo que incluye: el escenario institucional y su crisis, la previsible evolución de los mercados agrarios, y las contradicciones manifiestas que contienen las reformas diseñadas en 2003 y 2004 (Capítulo 3).
- En tercer lugar presentaremos los principales parámetros de las futuras reformas de la PAC a partir de cuatro dinámicas: la que se deriva de la creciente flexibilidad en la gestión nacional de los mecanismos comunitarios, la procedente de las exigencias intrínsecas de la regulación agraria, la financiera, y la de la legitimidad externa de la PAC en un mundo cada vez abierto y globalizado (Capítulo 4).
- Por último, cerraremos la exposición con un breve epílogo, a modo de conclusión resumida, sobre los retos a los que la agricultura europea deberá hacer frente en los próximos años (Capítulo 5).

2. EL PUNTO DE PARTIDA DE UN PROCESO INACABADO: LAS REFORMAS DE LA PAC DE 2002-2004

2.1. Los primeros pasos de la reforma: las decisiones de octubre de 2002, junio de 2003 y abril de 2004

La denominada *Agenda 2000*, la reforma de la PAC adoptada en 1999, preveía una *revisión intermedia* de la misma en 2002 para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados. Sin embargo, la Comisión, aprovechando la coartada, fue mucho más lejos en sus propuestas legislativas, convirtiéndolas en “*una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible*” y adaptándolas a su vez a lo dispuesto por el *Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002*. En realidad, fue esta última decisión la que *marcó el inicio* de un proceso de reformas de la PAC que está lejos de concluirse. Con ella, el Consejo llegó a un *compromiso político* que decretaba la práctica *congelación al nivel existente en 2006* del apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007-2013 y, resaltémoslo, distribuyéndolo *entre los antiguos y los nuevos miembros de la UE ampliada*. Este proceder hacía patente el temor presupuestario que inspiraba la ampliación en la primera política de gasto comunitaria. De hecho, tan sólo después de este acuerdo se pudieron cerrar las negociaciones de adhesión, en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002. Pero tal compromiso quedaba pendiente de confirmación hasta la decisión, en 2006, sobre las futuras perspectivas financieras, que precisaba el acuerdo explícito de las *dos ramas de la autoridad presupuestaria*, el Consejo y el Parlamento.

Con tales mimbres, tras un arduo tira y afloja entre los 15, *la primera fase del proceso* de reformas en curso concluyó con el acuerdo del *Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003*, en Luxemburgo. Para la *política de*

mercados agrarios, esta reforma ha conformado un *nuevo modelo de apoyo a las explotaciones* que, por regla general, ha entrado en vigor el 1 de enero de 2005 y que se compone de *tres nuevos instrumentos* y *dos nuevos principios*, inscritos en el Reglamento (CE) 1782/2003 (*Vid. ANEXOS - Punto 1*):

- *Tres nuevos mecanismos* en la política de mercados (*primer pilar* de la PAC):

- (a) La *disociación* de las ayudas respecto a la producción (*Vid. ANEXOS - Punto 2*), convertidas en un *pago único por explotación* calculado a partir de los montantes percibidos por sus titulares en el período 2000-2002, con la opción para los Estados de elegir una *disociación parcial* para determinados productos (herbáceos, vacuno, ovino y caprino) o de excluirlos completamente del nuevo régimen para otros (pagos regionalizados, semillas, suplementos al secado y primas lácteas); disociación que, por otro lado, se ve acompañada por *la libertad de producción* de sus beneficiarios de tal modo que el apoyo percibido lo sea a título exclusivamente de estabilización de la renta y no distorsione las decisiones sobre producción y comercialización, tal como preconiza la Organización Mundial de Comercio (OMC) para calificar el pago como compatible e integrarlo dentro de la llamada *Caja Verde*.
- (b) La *condicionalidad* de estas mismas ayudas al cumplimiento de determinados requisitos extra-productivos, plasmados en un rosario de normas ya en vigor en materias tan dispares como la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, el uso de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección de los animales en las explotaciones, el transporte y el sacrificio (Anexo III del Reglamento CE 1782/2003).
- (c) La *modulación* o reducción de los importes de las ayudas percibidas por las explotaciones a partir del umbral de 5.000 euros, a fin de reforzar el presupuesto del *desarrollo rural* (*segundo pilar* de la PAC). El porcentaje de reducción a aplicar, descontada la franquicia general antedicha, es *único y lineal*: del 3% en 2005, del 4% en 2006 y del 5% de 2007 en adelante, hasta el año 2012. Se exceptúan de este régimen las regiones ultra-periféricas así como los nuevos miembros (en este caso sólo durante el período transitorio por no percibir aun la totalidad de las ayudas de mercados).

- *Dos nuevos principios*:

- (a) El principio de *disciplina presupuestaria*, para garantizar el cumplimiento del estricto marco anual fijado para el gasto agrario de los 25 en octubre de 2002 con posibilidad de reducciones suplementarias de las ayudas en caso de superación de los techos que, finalmente, fijen las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013.
- (b) El principio de *flexibilidad* en la aplicación de la nueva política de mercados que equivale a otorgar a las autoridades internas (estatales o regionales) la facultad de decidir sobre un amplio espectro de temas: las fechas de entrada en vigor, los niveles de disociación (parcial) por sectores, la cuantía de la reserva nacional de derechos, la eventual retención de una parte de las ayudas para el fomento de productos de calidad o de interés medioambiental,

o la posible regionalización del nuevo régimen (con la facultad implícita de redistribuir los pagos disociados atribuidos *a priori* a los agricultores en base a las referencias históricas).

A modo de apéndice de la reforma concluida en 2003, el Consejo adoptó en una *segunda etapa* el denominado *paquete mediterráneo*, el 22 de abril de 2004 (formalizado en el Reglamento CE 864/2004) (*Vid.* ANEXOS - Punto 1). Como era lógico suponer, se confirmó el enfoque de disociación de las ayudas en los sectores afectados (aceite de oliva, algodón, tabaco y lúpulo). En algunos casos se introdujo una *disociación parcial* con carácter general y obligatorio: 60% como mínimo para el aceite de oliva, 65% para el algodón y 40% para el tabaco, en este sector únicamente hasta 2010. En otros, por el contrario, se impuso de entrada la *disociación total*: lúpulo (con la potestad estatal de preservar la asociación del apoyo hasta un 25%), y, a partir de 2010, también el tabaco (aunque en este caso el 50% de los importes de las ayudas disociadas se integrarán entonces en los programas de reestructuración del sector).

2.2. El presente: la aplicación de la reforma por los Estados

Una vez formalizados estos cambios en la actualidad nos hallamos en el *período de su aplicación por parte de las autoridades internas*, bajo la férula del ya citado *principio de flexibilidad*, que deja abiertas las puertas a diversas opciones y, en definitiva, a la implantación de *diferentes modelos de reforma*. Con estas premisas el que podría denominarse “*modelo español*” se puede encontrar resumido en el Cuadro 1 adjunto. En lo que respecta al *conjunto de Estados miembros*, los principales parámetros elegidos han sido los siguientes:

- (a) *En cuanto a la fecha de aplicación de la disociación de las ayudas*. Por lo general *la disociación*, la columna vertebral de la reforma, se aplicará *en 2005* salvo en Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos y España donde se hará *en 2006* (Cuadro 1.1), y Malta y Eslovenia, los dos únicos nuevos miembros que se han decidido por el régimen de pago único por explotación, que lo introducirán *en 2007*.

En paralelo, el resto de los nuevos adherentes harán uso de la posibilidad de poner en marcha un régimen de *pago único por superficie* hasta finales de 2006, con dos posibles renovaciones anuales, lo que les lleva al año 2008 como muy tarde. De este modo, las ayudas (que, recordemos, para los nuevos miembros serán inicialmente equivalentes al 25% de las de los 15 para irse incrementando paulatinamente hasta converger totalmente al final del período transitorio, en 2103) se distribuirán *a tanto alzado*, mediante unas clave de reparto a fijar por las autoridades internas en función de las producciones declaradas. En consecuencia, salvo Malta y Eslovenia, los ocho restantes deberán pasar al *régimen de pago único por explotación* en principio *en 2009 si no prefieren adelantarlo*.

Cuadro 1. El modelo de aplicación español de la reforma de la PAC de 2003/04

Parámetros	Reglamento 1782/03	Descripción
1. Régimen general del pago único (PU)		
. Año de aplicación	Artículos 71 y 62	Año 2006 (para todos los productos, incluida la leche).
. Valor de los derechos	Artícs 37, 38, 43, 47	PU calculado en base al apoyo <i>histórico</i> percibido en 2000/02
2. Régimen de disociación parcial por sectores		
. Cultivos herbáceos	Artículo 66 Artículo 107 Artículos 54 y 55	Disociación parcial: 25% de las ayudas ligado a la producción. Aplicación flexible de la retirada de tierras con vistas a su eliminación. Aplicación flexible de los derechos de ayuda por retirada en las tierras menos productivas o con hándicaps estructurales.
. Aceite de oliva	Artíc.110, decies.3	Disociación parcial: 5% de las ayudas asociado a la producción con 5 categorías de apoyo en función del territorio. Modulación de esta ayuda según los montantes disociados percibidos por los oleicultores (punto 5).
. Tabaco	Artic. 110 terdecies	Disociación parcial: 60% de las ayudas asociado (hasta 2010).
. Algodón	Artículo 110 quater	35% de las ayudas ligado a la producción, modulado por las OP.
. Lúpulo	Artículos 70 y 99.2	Disociación total.
. Semillas	Artículo 67	Mantenimiento de las ayudas asociadas a la producción.
. Carne de ovino	Artículo 68.1	Disociación parcial: 50% de las primas ligado a la producción.
. Carne de vacuno	Artículo 68.2.a	Prima del sacrificio de los terneros ligada a la producción.
. Primas lecheras	Artículos 50, 95, 96	Disociación parcial: 100% de la prima de la vaca nodriza y 40% de la prima al sacrificio ligados a la producción.
. Régiones ultra-periféricas	Artículo 70.b	Disociación total. Integración en el PU a partir de 2006. Islas Canarias: mantenimiento de todas las ayudas ligadas a la producción.
3. Reserva nacional de derechos de pago	Artículo 42	Reducción lineal de los montantes de referencia pero sin precisar el porcentaje a aplicar (hasta el 3%). Prioridad a los nuevos agricultores. Gestión autonómica de la reserva en las zonas con programas de reestructuración o de desarrollo (regadío).
4. Transferencia de derechos de pago	Artículo 46	Retención del 50% sobre las ventas de derechos sin tierra; del 5% para los derechos con tierra; 0% en las ventas de toda la explotación; 0% para las ventas a los nuevos agricultores. Transferencias sin límite dentro de cada Autonomía. Restricciones regionales a decidir a nivel autonómico sobre los derechos que se transfieran fuera de cada C.A.
5. Retención en favor de determinadas producciones (reasociación cualitativa)	Artículo 69	Llamado también " <i>enveloppe</i> " nacional. El Estado ha propuesto una retención del 5% de las ayudas en favor de las explotaciones más frágiles (agricultura territorial). La negociación sigue en curso con las CC.AA. No obstante una retención de la ayuda asociada al aceite de oliva (punto 2) ha sido ya decidida. El importe será redistribuido en función del montante disociado : < 20.000 € sin reducción; >20.000 € < 30.000 €, reducción gradual; >30.000 €, sin ayuda ligada a la producción.
6. Modulación de las ayudas	Artículo 10	Aplicación en dos fases: 1) hasta las nuevas perspectivas financieras, los recursos de la modulación reforzarán exclusivamente las " medidas de acompañamiento " (a cargo del FEOGA-G. en todas las CA), en especial bajo la forma de ICM; 2) una vez el FEADER y la nueva política de desarrollo rural entren en vigor, la decisión será revisada.
7. Condicionalidad de las ayudas	Artículos 5 a 9	El Real Decreto 2352/2004 dispone las buenas prácticas agrarias y medioambientales (en base al Artículo 5 del Reglamento 1782/2003) y las normas nacionales de referencia sobre la salud pública, la sanidad animal y vegetal, el medio ambiente y el bienestar de los animales (Anexo III del mismo Reglamento)
8. Sistema de asesoramiento a las explotaciones	Artículo 13	A la espera de un Real Decreto que favorecerá preferentemente a las explotaciones tenidas como prioritarias, los jóvenes y las mujeres.
9. Sistema integrado de gestión y de control (SIGC)	Artículos 17 a 27	El Real Decreto 2128/2004 desarrolla las primeras medidas del régimen de control al establecer un sistema de información geográfica de parcelas. El organismo responsable de asegurar la coordinación de los controles previstos (Artículo 23.3 del Reglamento 1782/2003) será el FEAGA (Fondo Español de Garantía Agrícola).

Fuente: elaboración propia (Massot, 2005) a partir de los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Agricultura.

- (b) *En cuanto a la disociación total o parcial.* Por lo general los Estados han apostado por una *disociación total* de las ayudas, especialmente en lo que respecta a los cultivos vegetales, por entender que permite un mayor margen de maniobra a los titulares de las explotaciones en la orientación de sus producciones. No obstante, algunos, y entre ellos España, a la sazón uno de los paladines de la *disociación parcial* durante las negociaciones en el Consejo, se han inclinado por esta opción, alegando el riesgo de abandono que correrían las producciones de las zonas de menores rendimientos (Cuadro 1.2) (*Vid.* a su vez los ANEXOS - Punto 3 para el impacto previsible de la reforma).

A modo de simple repaso *por sectores*, y dejando los detalles por países para el siguiente apartado: en *cultivos herbáceos*, Grecia, España y Francia aplicarán la disociación parcial (Artículo 66 del Reglamento CE 1782/2003); en *semillas*, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia apuestan también por esta fórmula para algunas variedades (Artículos 70 y 99.2 del Reglamento CE 1782/2003); en *aceite de oliva*, todos los países productores propugnan una disociación prácticamente total, siendo España el que mayor porcentaje deja asociado a la producción (5%) (Artículo 110 decies del Reglamento CE 1782/2003); en *tabaco*, se mantiene la asociación de las ayudas a la producción hasta un 60% en Alemania, España e Italia (Artículo 110 terdecies del Reglamento CE 1782/2003); en *lúpulo*, la disociación parcial se dará en Alemania y Austria (Artículo 68.a del Reglamento CE 1782/2003); en *carne de vacuno*, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Portugal y Suecia se han decidido por alguna de las tres formas de disociación parcial que permite la normativa (Artículo 68 del Reglamento CE 1782/2003); en *carne de ovino*, se preserva el ligamen con la producción hasta el 50% en Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia y Países Bajos; y en el *sector lácteo*, la facultad de anticipar la integración en el régimen del pago único de las nuevas primas (Artículo 62 del Reglamento CE 1782/2003) se formalizará en 2005 por Alemania, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido, en 2006 por Bélgica, España, Finlandia, Francia, e Italia, y el resto de países lo harán en 2007.

- (c) *En cuanto al valor de los derechos de pago disociados.* Para el régimen de disociación existen *dos opciones* fundamentales: (a) un *pago único por explotación basado en referencias históricas*, es decir, consagrando individualmente los montantes percibidos entre los años 2000/2002 a sus beneficiarios originarios (Artículos 37, 38, 43 y 47 del Reglamento CE 1782/2003); o (b) un *régimen regionalizado con redistribución* de los importes (Artículos 58 y 59 del Reglamento CE 1782/2003).

España, mediante la Ley de Medidas de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2004 (BOE 313 de 31.12.2003), dispuso una aplicación *única de carácter estatal* (ANEXOS - Punto 1), que fue posteriormente ratificada por el nuevo Gobierno salido de las urnas en marzo de 2004, con el (sorprendente) beneplácito de la mayor parte de la Conferencia Sectorial de Consejeros de Agricultura. De igual modo se han pronunciado por esta *opción estatal*: Austria, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, y Portugal.

Por el contrario otros países se han inclinado por dividir las dotaciones nacionales de ayudas disociadas por regiones (Artículo 58 del Reglamento CE 1782/2003), lo que permite atribuir los “*enveloppes*” resultantes según criterios territoriales y, posteriormente, dejar que cada zona aplique un régimen diferente hasta el límite de su techo subestatal, tanto en lo que respecta a la elección entre el régimen histórico o

el de redistribución regional, como en lo que se refiere a la modalidad de disociación parcial sectorial. En este supuesto se encuentran concretamente: Alemania (con 13 regiones que se corresponden prácticamente con sus *Länder*, ya que los urbanos como Berlín, Hamburgo o Bremen se integrarán en los *Länder* rurales más próximos), Bélgica (con 2 Regiones, la flamenca y la valona, con regímenes distintos de disociación parcial), Finlandia (3 regiones, a partir de las zonas utilizadas para los rendimientos de referencia), Suecia (5 Regiones) y el Reino Unido (Escocia, País de Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, ésta última distinguiendo a su vez entre tres subregiones: zonas montañosas particularmente desfavorecidas –ZPD–, otras zonas particularmente desfavorecidas –*moorlands*– y las zonas de grandes cultivos no desfavorecidas –*lowlands*–). Por otro lado, Dinamarca y Luxemburgo pueden a su vez asimilarse a regiones por tener menos de 3 millones de Ha. (Artículo 58.3 del Reglamento CE 1782/2003).

Una vez efectuada esta regionalización algunos de estos Estados han llegado algo más lejos y han apostado por unos “*modelos híbridos*” (en base a los Artículos 59.3 y 63.3 del Reglamento (CE) 1782/2003) redistribuyendo *tan sólo una parte de las ayudas disociadas*: es decir, una parte de ellas se fundan en las referencias históricas individuales y otra hace uso del régimen simplificado con una *ayuda-base única regional por Ha.* calculada dividiendo el techo territorial por el número de hectáreas elegibles. Dentro de este diseño se puede distinguir entre modelos híbridos *dinámicos* y modelos híbridos *estáticos*. Los primeros vendrían a ser una especie de *modelos de transición* que a medio plazo deberían desembocar en una aplicación completamente regionalizada fundada en ayudas únicas por Ha según las zonas. Sería el caso de Alemania, Finlandia, y dentro del Reino Unido, de Inglaterra. En paralelo, otros Estados que han propugnado la regionalización de los “*enveloppes*” disociados dan pie a *modelos híbridos estáticos* que se limitan a calcular los importes de las ayudas disociadas a atribuir desglosando los pagos en una parte histórica y otra que es objeto de redistribución. En estos supuestos encontramos a Dinamarca, a Suecia, a Luxemburgo y, dentro del Reino Unido, a Irlanda del Norte (con Escocia y Gales aplicando en contraposición el régimen histórico e Inglaterra, como ya indicamos, un modelo híbrido dinámico).

Entrando en el meollo, *Alemania*, mediante su reciente *Ley de transposición de la Reforma de la PAC*, se ha inclinado por regionalizar a pesar de la fuerte oposición de tres *Länder* que preferían el modelo histórico (Baviera, Sajonia y Hessen). Sin embargo, consiguieron en contrapartida el modelo híbrido contra la propuesta inicial del Gobierno Federal que pretendía instaurar solamente dos primas regionales, una para las superficies de cultivo (con todas las ayudas a las producciones vegetales) y otra para los pastos (con todas las ayudas a la ganadería). El modelo se aplicará en dos fases: 2006-2009 y 2010-2013. En la primera etapa, *hasta el año 2009 inclusive*, solamente el 35% se calculará en función de las superficies agrícolas utilizadas en 2002 (exceptuadas las de los cultivos perennes) dejando el 65% restante sobre la base de las referencias históricas. Ambos montantes se han repartido por *Länder* pero de modo que las posibles reducciones que se deriven no superen nunca el 5% de la referencia histórica atribuible *a priori* a nivel regional. El 35% *disociado regionalizado* toma la forma de cinco *categorías de pagos únicos*: (1) uno para los *cultivos herbáceos* (donde se integran los pagos a los grandes cultivos, a las semillas y un 75% de las ayudas para el almidón); (2) otro para los *pastos* (que, en base a los Artículos 59 y 61 del Reglamento CE 1782/2003, dan lugar a una ayuda específica que se nutre de las ayudas al sacrificio del vacuno mayor, el suplemento nacional y el suplemento de extensificación calculado por *Land*); (3) otro para las *superficies en barbecho*; (4) otro para *cultivos específicos* (donde se incluyen las frutas y hortalizas o las patatas, que en un sistema regionalizado, recordemos, devienen superficies elegibles); y (5) otro para las ayudas a las *explotaciones sin tierra* (ganadería

estabulada). La ayuda media disociada para el conjunto de las superficies alcanza los 299 euros/Ha., variando, de momento, de unos *Länder* a otros, a la que se suma la ayuda específica, con carácter único, para las zonas de pastos, de 80 euros/Ha. El 65% restante del apoyo, que da lugar a un *pago individualizado según las referencias históricas* durante la primera fase, incluye por su parte: la prima a la vaca nodriza, la prima a los bovinos machos, la prima lechera, la prima al sacrificio de los terneros, las ayudas disociadas a los forrajes, el 25% de la ayuda al almidón, y, a partir de 2006, también el 40% de la prima disociada al tabaco. En la *segunda etapa*, a partir de 2010, este 65% se irá armonizando con un ajuste anual del orden del 10%, 30%, 60% y 100%, hasta tener un modelo puro regionalizado a tanto alzado por Ha. en 2013.

Por su parte en *Inglaterra* la transición durará ocho años (2005-2012) partiendo de un 90% de los montantes calculados sobre bases históricas y un 10% *regionalizado* con *tres tipos de ayuda-base* según las tres zonas predeterminadas: de 300-330 euros/Ha. para los *lowlands*, de 160-190 euros/Ha. para las áreas montañosas en ZPD y de 40-60 euros/Ha. para las *moorlands*. En *Irlanda del Norte*, como ya adelantamos, el régimen híbrido estático elegido se concreta en un *pago base disociado* de al menos 68 euros/Ha. complementado con un importe individual calculado a partir de las *referencias históricas* (50% de la prima de bovinos machos, 50% de la prima al sacrificio, 65% de la prima general al ovino, 20% del suplemento al ovino en zonas desfavorecidas, 80% de las ayudas a los cultivos herbáceos, y 100% de la prima a la vacas nodrizas). En términos generales la ayuda base regional equivale al 20% de los fondos disociados y el 80% restante a los pagos históricos.

En *Finlandia* se otorgará un pago fijo por Ha. para todas las tierras agrícolas por un total equivalente al 85% del montante vigente, con un complemento basado en las referencias históricas en el caso de las primas lácteas (hasta un 70% en 2006) y de la prima al vacuno macho (25% de las cifras de 2002, que es el porcentaje de momento disociado). Este complemento se irá reduciendo hasta desaparecer e incorporarse al montante regional. Se aplica a su vez un régimen de disociación parcial en la prima al vacuno macho (75% asociado a la producción), la fécula de patata (60% asociado), ovino (50%) y semillas (100%).

En *Dinamarca* por su lado se distingue entre las hectáreas de pastos permanentes (67 euros/Ha.) y el resto de tierras, de cultivos arables y pastos rotacionales (con una ayuda media de 310 euros/Ha.), con un complemento asociado a la producción para los ganaderos calculado sobre la base de un 75% de la prima especial de bovinos machos y el 73% de las primas lecheras.

Suecia se ha inclinado por una única ayuda a los pastos permanentes (125 euros/Ha.) y unas ayudas disociadas diferentes según las cinco regiones en que se divide el país, que van de los 125 euros/Ha. en las zonas del Norte a los 255 euros/Ha. en las áreas del Sur. Estos pagos regionalizados se complementarán con ayudas calculadas sobre una atribución histórica, del 50% de las primas a las vacas nodrizas y a la prima de extensificación, del 40% de la prima al sacrificio y del 67,5% de las primas lecheras.

Por último, *Luxemburgo* dará unas ayudas calculadas en un 65% sobre bases históricas salvo en el caso de las primas lecheras y a las vacas nodrizas que llegarán al 80%. Se establece a su vez un complemento hasta obtener un pago fijo del orden de 90 euros/Ha. en 2005.

- (d) *En cuanto a la redistribución del apoyo.* Hemos visto cómo la fórmula regionalizada permite una redistribución de los pagos disociados de la producción convirtiéndolos

en unas ayudas a tanto alzado por Ha. Existen sin embargo otras posibilidades de redistribución: la *modulación*, que por ser obligatoria y afectar tanto a los pagos disociados como a los asociados a la producción, se superpone a cualquiera de los modelos estatales de aplicación de la PAC en vigor (Artículo 10 del Reglamento CE 1782/2003); la *retención voluntaria de una parte de las ayudas* calculadas sobre *referencias históricas* para el fomento de determinadas actividades agrarias, en suma, una forma de re-asociación sectorial de las ayudas previamente disociadas con vistas a otorgar pagos adicionales a aquellas producciones o métodos de producción de interés agroambiental, de calidad reconocida o con necesidades específicas de fomento de su comercialización (Artículo 69 del Reglamento CE 1782/2003); la *reserva nacional de derechos de pago* a instaurar por los Estados con una reducción lineal de los montantes de referencia asignados con el objeto de cubrir posibles circunstancias sobrevenidas y, en última instancia, para no congelar completamente el apoyo disociado según la foto fija estructural del periodo de referencia utilizada para su cálculo, 2000-2002 para la generalidad de las producciones o 1999-2000 a 2002-2003 para el aceite de oliva (Artículo 42 del Reglamento CE 1782/2003); y, en fin, la *disciplina financiera* (Artículo 11 del Reglamento CE 1782/2003). Veamos con cierto detenimiento lo que comporta cada una de estas opciones a efectos redistributivos:

- (d.1) En lo que se refiere a la *modulación* ya avanzamos que se impone sobre *todos* los importes de los pagos a los agricultores *a partir de los 5.000 euros* que se reducirán anualmente, en un 3% en el ejercicio 2005, en un 4% en el 2006, y en un 5% a partir de 2007 en adelante. Los montantes sustraídos engrosarán la *contribución comunitaria para las medidas de desarrollo rural*, con la consiguiente cofinanciación de las autoridades internas (nacionales o regionales en su caso). El 80% de estos montantes quedará dentro de cada Estado y el 20% restante será redistribuido *a nivel comunitario* según tres criterios, la superficie y el empleo agrarios y el PIB *per cápita*, lo que conllevará un excedente adicional para España de 47,9 millones de euros. Resaltemos que el *Reino Unido* ha sumado a los porcentajes de modulación obligatoria una *modulación nacional específica* hasta llegar al 10%, que el resto de países ha desechado.
- (d.2) La segunda posibilidad de redistribución consiste como dijimos en hacer uso de la *retención facultativa, de hasta un 10% de las ayudas*, que dispone el Artículo 69 del Reglamento CE 1782/2003 para favorecer la calidad y/o ciertos sistemas de producción. En *España* el Gobierno Central propuso a las CCAA una retención del 5% sobre los montantes históricos individuales en favor de las explotaciones más frágiles que, de momento, ha quedado hibernada y pendiente de posterior desarrollo ante las reticencias mostradas por algunas organizaciones profesionales y autoridades regionales que estiman exagerado añadir a la modulación una nueva reducción de las ayudas (Cuadro 1.5). Sin embargo, cabe argüir en su favor que, una vez descartada la regionalización, que, por lo demás, hay que insistir, era plenamente coherente con un Estado que se denomina Autonómico, esta retención es la única opción que queda dentro del sistema de pago único histórico para reforzar el apoyo directo a nuestros sistemas territoriales menos productivos y con menor apoyo comunitario (v.g. las áreas de montaña o de pastos con ganadería de tipo extensivo, como nuestra Cornisa Cantábrica). En este contexto la primera retención ya adoptada afecta a la parte de ayuda asociada para el aceite de oliva según una tipología zonal y en función del montante disociado percibido por cada oleicultor (Cuadro 1.5).

Asimismo, tengamos en cuenta que *otros países* van a acudir al Artículo 69 por diversos motivos. *Italia* va a implantar tres retenciones diferentes por sectores: una del 8% sobre los pagos disociados de los cultivos herbáceos para el fomento de determinadas variedades certificadas y el fomento de una rotación bianual (con una ayuda máxima de 180 euros/Ha.); otra del 7% para las primas ganaderas a fin de dar una ayuda complementaria a las vacas nodrizas de especies autóctonas, el ganado vacuno en régimen extensivo, y el sacrificio de animales con denominación de origen, de producción ecológica o con características específicas con etiquetado voluntario (con un montante máximo unitario de 180 euros/cabeza); y, para terminar, otra del 5% para las primas del ovino y caprino para ayudar a los ganaderos con rebaños de más de 50 cabezas en régimen de pasto (15 euros/cabeza). Sin embargo, según las primeras previsiones, este dispositivo no va a liberar unos grandes montantes para su redistribución: 142 millones de euros en cultivos herbáceos, 28,6 millones para el vacuno y 9 millones para el ovino.

Escocia y Finlandia por su parte van a utilizar el 10% de la retención para fomentar la producción de ternera de calidad en el primer caso y para sostener la producción extensiva de calidad en el segundo. *Portugal* reducirá los pagos en un 1% para reforzar las medidas agroambientales. Y, para terminar, *Suecia* pretende aplicar el 0,45% para el fomento de la comercialización y de la promoción.

- (d.3) Existe también una forma de redistribución implícita en la *reserva nacional de derechos de pago* que, según el Artículo 42 del reglamento CE 1782/2003, los Estados han de crear para su posterior atribución a los nuevos agricultores, a aquellos que estén sujetos a situaciones especiales (a definir según criterios objetivos) y a los agricultores ubicados en zonas con programas de reestructuración o de desarrollo (regadíos). Esta reserva se nutrirá de un porcentaje lineal de los importes de referencia asignados a cada Estado, con un máximo de un 3%. España, de momento, *no ha fijado aún el porcentaje* a aplicar pero existe un consenso entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas para dar la prioridad en el reparto de la reserva a los nuevos agricultores y que su gestión será autonómica en las zonas con programas de reestructuración o desarrollo agrarios (Cuadro 1.3).
- (d.4) En último término, la reforma de la PAC de 2003 apunta un cuarto instrumento de ajuste presupuestario que, sin embargo, queda pendiente de concreción. Se trata del llamado *mecanismo de disciplina financiera* (Artículo 11 del Reglamento CE 1782/2003) en virtud del cual si la Comisión prevé el sobrepasamiento en un ejercicio determinado del *techo presupuestario agrícola* establecido por las perspectivas financieras para el período 2007-2103, se procederá a una reducción de los pagos directos atribuidos a los agricultores. La enjundia de los efectos de la disciplina financiera es tal que merece algún comentario adicional que efectuaremos posteriormente (Vid. 4.3). Quede aquí, de momento, como simple recordatorio.

3. EL MARCO DE REFERENCIA PARA LA TRANSICIÓN A UNA NUEVA PAC

Sería un error el pensar que esta reforma de la PAC ha concluido ya. En verdad su diseño fue siempre concebido como una *reforma por etapas*. Lo confirma, como vimos (2.1), el hecho que, iniciada con las decisiones financieras de la Cumbre de Bruselas de

octubre de 2002, se haya plasmado en las decisiones de 2003 y 2004 del Consejo agrícola. Pero, además, hay que contar con que la *nueva PAC sigue abierta* en la medida que se inscribe dentro de unos *mercados agropecuarios* sometidos a un ineluctable proceso de apertura y globalización y, al mismo tiempo, depende de la evolución del *escenario institucional supranacional* en su conjunto. El “no” de los referendos francés y holandés sobre el Proyecto de Constitución y el fracaso de la Cumbre de Bruselas de junio con vistas a definir las nuevas perspectivas financieras son ejemplos palpables de esto último, que introducen nuevas incertidumbres sobre el futuro alcance de una política agrícola digna de llamarse *común* y sus niveles de apoyo.

3.1. El escenario institucional: la crisis del proyecto de integración

(a) *Las dinámicas de la integración*

El *proyecto de integración* europeo iniciado con el Tratado de Roma ha ido consolidándose históricamente a partir de dos dinámicas, en tensión dialéctica, la *ampliación* y la *profundización*. Mediante el primer vector, sucesivas oleadas de países se han ido incorporando al proyecto hasta confluir en 2004 en una Europa de los 25, con las puertas ya entreabiertas a otras entradas, de Bulgaria y Rumania (en principio dentro de dos años), y en el medio plazo de los Balcanes y, quizás, Turquía. Por su parte, mediante la *profundización*, el Mercado Común original ha desembocado en una integración monetaria, siquiera parcial, a la par que ha ido acumulando nuevas políticas, a golpe de reformas de los Tratados. El *Proyecto de Constitución*, sometido a una ratificación que está resultando más compleja de lo esperado, venía a ser el último jalón de este proceso de integración al tiempo que la libra chipriota, el lat letón y la lira maltesa se incorporaban, en abril de 2005, al Mecanismo de Tipo de Cambio (donde, recordemos, ya participaban la corona danesa, la corona estoniana, el litas lituano y el tolar esloveno) a modo de paso previo a su ingreso en la zona Euro.

Sin embargo, un tercer vector se ha ido superponiendo en los últimos años a los dos anteriores, la de *la globalización*, de la mano de distintos formatos institucionales, a nivel *multilateral* (la Organización Mundial de Comercio –OMC–), *bilateral* (acuerdos comerciales preferenciales) y *unilateral* (derogaciones en favor de los países menos desarrollados) (4.4). Tal dinámica se manifiesta en una creciente apertura e interdependencia de los mercados de mercancías, personas y capitales, pero que a su vez no deja de tener exponentes en otros ámbitos (sanitario, laboral, policial...). En su virtud nuevos retos han hecho presencia para el proyecto de integración y sus políticas, y, en definitiva, para el modelo social europeo (lo que incluye su modelo agrícola y alimentario). Las recientes controversias sobre cómo afrontar los fenómenos de la inmigración, la deslocalización industrial y el fomento de la competitividad frente al empuje de las economías emergentes, la lucha antiterrorista, el calentamiento global del planeta, la protección de la salud pública ante la importación de alimentos y materias primas de países terceros, el control de los transgénicos, son claros ejemplos de estos nuevos desafíos sociales, convertidos en temores por muchos ciudadanos de a pie.

En virtud del combinado de las tres dinámicas apuntadas, la PAC, nacida para acompañar la realización del Mercado Común, no ha dejado de adaptarse. De un lado, la *profundización* ha conllevado la pérdida de su monopolio de regulación sobre el sistema agroalimentario en favor de otras políticas comunes (salud pública, mercado interior, protección de los consumidores, medio ambiente, etc.) y una reducción paulatina, en términos relativos, de su peso financiero en el Presupuesto Comunitario. En la estela de la ola, la última *ampliación* ha comportado la redistribución de su presupuesto a 15 para cubrir a los 25. Finalmente, la *globalización* se ha plasmado en la consolidación de un marco normativo multilateral (la OMC) que impone su férula a la PAC y condiciona en suma su autonomía de regulación.

(b) La crisis y sus coordenadas: librecambismo frente a integración

La tradicional pugna en el seno de la construcción supranacional entre el *modelo librecambista* (favorable a la creación de un gran mercado paneuropeo) y el *modelo de integración*, económica, social y política (por una Unión de Estados y ciudadanos) (Cuadro 2), adquiere actualmente nuevos tintes merced a la salida a la luz de una *crisis, institucional y presupuestaria*, larvada desde hace años. En resumidas cuentas, tras el “no” francés y holandés y el bloqueo en el Consejo sobre las futuras perspectivas financieras, deviene un imperativo para las Instituciones comunitarias el terciar sobre el *devenir de los tres bloques de dinámicas* antedichas: primero, sobre si existen límites a un proceso de *ampliación* que, por pura inercia, parecía hasta el día de hoy permanentemente abierto; segundo, sobre cómo se ha de avanzar en la futura *profundización* de un proyecto que se topa con el núcleo duro de las soberanías estatales (moneda, política exterior, defensa, asilo, inmigración...) y levanta reticencias por doquier; y, tercero, sobre cómo se puede preservar el papel de la Vieja Europa en el marco de la *globalización* y, en última instancia, cómo se puede salvaguardar su modelo social.

El “no” de los referendos al Proyecto de Constitución se explican en gran medida por *no haber dado una respuesta* previa a estos interrogantes que, más allá de los zurcidos compromisos a que pudieran llegar sus elites políticas, preocupaban a unas sociedades desconcertadas ante la magnitud del cambio social (incluidos, sorprendentemente, los principales beneficiarios de las políticas comunes: recalquemos que, según los datos oficiales, el 70% de los agricultores votaron “no” en Francia). Por otro lado, con un *demos europeo* invertebrado, la respuesta de los pueblos convocados a ratificar el texto constitucional no podía sino emitirse *en clave interna* (*contra* el gobierno en el poder y su inoperancia para hacer frente a los temores de la calle: la recesión y el paro, la regulación del fenómeno migratorio, la inseguridad, etc.). Situación agravada por dos factores adicionales: el arraigado vicio entre las autoridades internas de culpar a Bruselas de los males que padezcan sus ciudadanos; y, al unísono, por la práctica inexistencia de una estrategia europea de *nation building* capaz de colmar la brecha abierta entre ciudadanos e Instituciones supranacionales. Los bajísimos índices participación registrados en las sucesivas elecciones al Parlamento Europeo debieran de haber servido de aviso a los navegantes. Un autismo, ilustrado y complaciente, fue su única respuesta. Pero a estas alturas parece ya obligado el que, al tiempo que se busque una salida razonable al *impasse* constitucional (¿mediante una nueva Conferencia Intergubernamental?, ¿una nueva Mesina?), se ponga en pie una estrategia europea de vertebración y participación popular (que, por ejemplo, dé la posibilidad de elegir por sufragio directo europeo al Presidente de la Comisión, o instaure un referéndum constitucional único en los 25).

A mayor abundamiento, fue un error, de los partidarios del “sí” y del “no”, el atribuir al *Proyecto de Constitución* un carácter de *modelo de integración* que apenas apuntaba y dejaba abierto. Como no podía ser de otro modo, añadiríamos, ya que, en puridad, cualquier texto constitucional ha de tener, por definición, la capacidad de albergar *cualquier correlación política de fuerzas*, en nuestro caso a nivel continental, condición que, a nuestro entender, cumplía sobradamente el texto a votar (dejando de lado si hubiera sido o no conveniente añadir o cambiar algunos redactados y dando por sentado que, en cualquier caso, el Proyecto de Constitución era notablemente mejor que el Tratado de Niza en vigor). En otras palabras, el signo del futuro devenir de la Unión, más “liberal” o más “social”, por utilizar los términos del debate francés, dependerá más del peso de las ideologías presentes en el Consejo y el Parlamento y de las alianzas estratégicas a que den lugar, que de tener un marco legal más o menos afortunado. Basta remitirse a la evolución de la PAC para comprobar lo que decimos: sin apenas modificar el contenido del Capítulo agrario de los Tratados, esta política ha ido evolucionando sin cesar, pasando de ser una política de precios a otra de ayudas directas a la producción y, últimamente, de ayudas disociadas a la renta, en paralelo a una creciente apertura de las fronteras externas y la incorporación de nuevos socios.

Cuadro 2. Dos modelos de Europa frente a frente

	1. Zona de Libre Comercio	2. Proyecto de integración
Modelo	Tercera Vía anglosajona - modelo nórdico	Modelo renano - europeo continental
Objetivos socio-económicos	Competitividad y crecimiento en un mundo globalizado Modelo social nacional vs Estado del Bienestar Presupuesto catalizador de la innovación y marco comunitario de competencia sin armonización.	Economía social de mercado frente a la globalización Modelo social europeo vs Unión Europea del Bienestar Presupuesto con políticas comunes: mercado + cohesión económica, social y territorial + armonización.
Vectores	Componente liberal (mercado) de carácter comunitario Componente social de carácter nacional	Componente liberal (mercado) de carácter comunitario Componente social de carácter comunitario progresivo
Horizonte estratégico	La ampliación, en pos de la creación de un gran mercado interior paneuropeo sin límites previos.	Ampliación con profundización: inserción de nuevas políticas y/o prioridades al compás de las adhesiones.
La UE como actor global	Primacía de los Estados con una PESC y una cooperación al desarrollo de carácter intergubernamental, en el marco de una OMC librecambista.	PESC progresivamente común con una cooperación al desarrollo reforzada en el Presupuesto (FED comunitarizado) dentro de una OMC abierta a temas no comerciales y un neo-institucionalismo internacional
Método	Primacía general del método intergubernamental.	Combinado del método comunitario (integración) y del intergubernamental (cooperaciones reforzadas)
Motor político	Liderazgo británico con aliados circunstanciales (DK, NL, S)	Un núcleo duro, el eje franco-alemán, con motores auxiliares (B, E, L, A...)
Papel de la PAC en la integración europea	Prioridad a una revisión a la baja del Presupuesto agrario (primer pilar de la PAC). Búsqueda de una política rural de carácter compartido con cuatro ejes: - apertura progresiva de fronteras. - marco común mínimo de competencia. - renacionalización del capítulo de apoyo a la renta. - desarrollo rural reforzado bajo orientación nacional.	Búsqueda de una nueva PAC compatible con la globalización (legitimidad externa) y las exigencias ciudadanas (legitimidad interna) con cuatro ejes: - protección selectiva en frontera. - estabilidad de precios (gestión del riesgo de mercado) - estabilidad de la renta con apoyo disociado y condicionado a criterios no productivos. - desarrollo rural multifuncional para la adaptación y diversificación del conjunto del campo europeo.

El problema radica en que, tras el No constitucional, *la correlación de fuerzas* a nivel europeo hoy se presenta muy desfavorable para el futuro de la Unión económica y política, un proyecto basado en la economía social de mercado o, si se prefiere, en un equilibrio virtuoso entre intervencionismo público y mercado, entre competitividad y cohesión o solidaridad, y entre políticas comunes y acción intergubernamental (Cuadro 2). Como demostró fehacientemente el fracaso de la Cumbre de Bruselas de junio sobre las perspectivas financieras, el modelo librecambista, dirigido por la Gran Bretaña de Blair y, no por casualidad, con la mayor parte de sus defensores fuera del Euro, hoy se siente lo suficientemente fuerte para lanzar un órdago al eje franco alemán, tradicional motor de la Unión, en favor de una recomposición de las prioridades y la estructura presupuestaria de la Unión. Para ello se aprovecha, hábilmente, de la unanimidad requerida para la aprobación del marco financiero plurianual y de un eje París-Berlín que vive sus horas más bajas: demasiado desequilibrado tras la caída del muro, con sus economías en recesión e incumpliendo impunemente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con un Presidente Chirac deslegitimado por las urnas, y, en fin, con un Canciller Schröder prácticamente condenado a abandonar el poder el próximo otoño. Falta acuciante pues de liderazgo a nivel nacional que se refuerza con una Comisión Barroso sin iniciativa y un Parlamento Europeo convertido, en demasiadas ocasiones, en una simple caja de resonancia de las respectivas posturas gubernamentales.

La que podríamos denominar *Tercera Vía para Europa*, parte del axioma de la creación de un gran mercado sobre el pivote de sucesivas ampliaciones y apuesta por la competitividad en un mundo global con la (hasta ahora inoperante) *Agenda de Lisboa*

como divisa. Reconozcamos que, contrariamente a lo que se dice con cierta mala fe, este modelo no tiene como objetivo explícito socavar el *modelo social europeo* y arrastrarnos a copiar el capitalismo norteamericano: quién puede negar que existe un modelo social en Gran Bretaña y en los países nórdicos, envidiable en muchas de sus manifestaciones, internas y externas (sin ir más lejos: con las mayores tasas de ayuda a la cooperación y al desarrollo del mundo) y que se nutre en última instancia de unas economías abiertas y de indiscutible éxito en términos de productividad y crecimiento. Lo que propugnan sencillamente sus defensores es dejar su defensa en *el ámbito nacional*, renunciando a cualquier atisbo de creación de una *Unión Europea del Bienestar* (Cuadro 2). En definitiva, el problema no radica en si existe o no la voluntad de defender un modelo social distinto al de otras partes del mundo, sino más bien en consensuar de una vez por todas sus trazos y condiciones de existencia, lo que implica saber si es sostenible exclusivamente a nivel nacional o, por el contrario, si precisa para perdurar de una UE fuerte como actor global. La Cumbre informal sobre el tema, prevista por la Presidencia británica del Consejo para este otoño, pudiera ser el primer paso de esta urgente reflexión.

(c) El papel de las políticas comunes, y la PAC, en el proyecto de integración

En la tarea de definir el contenido del futuro modelo social europeo, para los partidarios del *modelo librecambista* las políticas comunes, y la PAC en primer término –por ser la primera política de gasto– se convierten en una rémora del pasado. Entramos con ello en una lógica de *deconstrucción* o, si se prefiere, de “*funcionalismo inverso*”, que acotaría el grueso de la acción supranacional bajo parámetros intergubernamentales. Con este oriente, y bajo la bandera de la *modernización de la Unión*, se reduciría sustancialmente el Presupuesto comunitario, convirtiéndolo en una simple palanca suplementaria de los esfuerzos nacionales en pos de la competitividad con un apéndice solidario, y temporal, en favor de las economías de la Unión más necesitadas (los nuevos adherentes).

Como el propio Blair reconoció ante la Eurocámara, su propuesta se inspira en el controvertido *Informe Sapir* de 2003 que el anterior Presidente de la Comisión, Romano Prodi, a título personal y casi como colofón a su mandato, encomendó a un grupo independiente de expertos (ANEXOS - Punto 8). Recordemos que este Informe defendía un fuerte trasvase de los gastos agrarios en favor de tres nuevos fondos: uno para el crecimiento económico (investigación, educación e infraestructuras), otro para la convergencia (a fin de ayudar a los Estados miembros con menores rentas a superar su retraso) y otro para la reestructuración (dirigido al sector agrario y a los sectores en declive en general). Se argumentaba literalmente en apoyo de sus tesis que era preciso “*descentralizar hacia los Estados miembros la función distributiva de la PAC*” aunque, en paralelo, se daba por descontado que estas “*ayudas nacionales descentralizadas a los agricultores tendrían que estar sometidas a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado y no deberían ni falsear la competencia ni ser incompatibles con el mercado común*”. Como es ya sabido, la Comisión apenas retomó las ideas de Sapir en su propuesta de perspectivas financieras, atada como estaba por el acuerdo político del Consejo Europeo de octubre de 2002 que, con el visto bueno británico, resaltémoslo, había preservado el grueso del presupuesto agrario hasta 2013. Sin echarlo completamente en saco roto, se limitó a bautizar con nueva terminología la clásica estructura presupuestaria con algunos retoques de contenido, en favor de la rúbrica de “*Competitividad para el crecimiento y el empleo*” (+9 puntos entre 2006 y 2013) y a costa de la política de mercados agrarios (-10 puntos en el mismo período) (Cuadro 5).

En el alfabeto chino la noción de crisis se expresa a la par como *oportunidad* e *incertidumbre*. Siguiendo con el simil, la reapertura del dossier financiero por Blair esconde *virtudes* y *riesgos*. Puede consistir en una oportunidad al poner sobre la mesa la eternamente aplazada reflexión sobre los principios, las prioridades y la velocidad de la construcción supranacional en una Europa que pierde posiciones en un mundo

globalizado. Y esconde riesgos a dos niveles: primero, en la medida que, al albur de las convocatorias electorales nacionales, el desafío *no obtenga una respuesta* a su altura durante años, dejándolo todo paralizado al menos hasta las presidenciales francesas de 2007; o, alternatively, que tal respuesta ponga en cuestión el proyecto de Unión económica y política en su conjunto (modificando el equilibrio institucional en favor del Consejo, sacrificando el método comunitario en aras de la cooperación intergubernamental, valorando la integración en términos exclusivamente de saldos financieros y, en definitiva, reduciendo el presupuesto comunitario a su mínima expresión). En este sentido cabe preguntarse si el Informe Sapir, calificado en su día por el propio Prodi como un simple trabajo académico de reflexión teórica, no ganará la batalla como el Cid una vez formalmente muerto, dando de refilón al traste con el propio proyecto de integración. Sobre todo teniendo en cuenta que los principales actores en escena pudieran ser Angela Merkel (con una CDU que, a las puertas de la Cancillería, aun duda entre su alma renana y el ultraliberalismo thatcheriano) y Gordon Brown (sucesor *in pectore* de Blair, caracterizado por su euroescepticismo), quizás también acompañados por Nicolas Sarkozy y Gianfranco Fini (conspicuos representantes del Estado-nación más extremo).

En realidad el debate, de por sí sano, puede estar viciado de raíz si los que lo han impuesto pretenden aprovechar las evidentes contradicciones que acumula la PAC para conseguir una verdadera *refundación del proyecto de integración* sobre bases *librecambistas y renacionalizadoras*, a modo de un NAFTA-Europa, paralelo al transatlántico. Por el contrario, si el objetivo fuera prioritariamente dar un nuevo impulso a la Unión en la senda de la competitividad, el crecimiento y el empleo, debería empezarse por excluir toda referencia a las contribuciones y retornos presupuestarios (incluido el famoso cheque a Londres que, tanto o más que la PAC vigente, constituye una reliquia del pasado con una Gran Bretaña que ya es la sexta economía europea en renta *per cápita* y la cuarta beneficiaria de la PAC). No debería tampoco ponerse en cuestión un presupuesto supranacional (¿federal?) que hoy apenas equivale a un 1% del PIB y donde si la aportación a la investigación y a la innovación es relativamente pequeña (4,1 millardos de euros en 2003, frente a los 49,1 millardos de la PAC) simplemente es porque los Estados más desarrollados siempre han preferido primar las estrategias internas (lo que se traduce en 86 millardos en ayudas nacionales a la I+D+i). Y no debería siquiera sugerirse la reducción de los créditos en favor de las políticas de cohesión y el desarrollo rural ni debería renunciarse, como se ha hecho, a iniciativas como las infraestructuras de interés europeo que podrían galvanizar crecimiento y cohesión a nivel continental.

Si estas condiciones de relanzamiento europeísta se cumplieran qué duda cabe que *la PAC podría contribuir* al éxito del proyecto con una reorientación y/o redistribución de sus créditos. Porque de lo que hoy se trata no es de diluir una política común para los campos europeos si no de redimensionarla, haciéndola *más selectiva en su apoyo y más eficaz en su regulación de los mercados* en consonancia con un entorno cada vez más abierto y global. Y en respuesta a los que aún defienden el *statu quo* agrario y se resisten a una redistribución de su apoyo indiquemos que es del todo incongruente con el modelo social y agrícola europeo que formalmente invocan el preservar a trancas y barrancas unas ayudas que atentan contra toda progresividad.

En estas circunstancias, el *debate iniciado sobre el futuro de la PAC* debería ser *reenfocado* para que diera sus frutos en términos de integración. De entrada, debería dejarse de considerar la pertinencia o no de una política agrícola común en función estrictamente de su coste financiero. Ante todo porque el gasto agrario, en paulatina reducción, a duras penas representará en 2013, con las propuestas de la Comisión en la mano, el 0,33% del PIB comunitario (Cuadro 5) (4.3) y éste se deriva directamente de la atribución de competencias a las Instituciones comunes diseñada en el Tratado (*"gastos obligatorios"*). En realidad, con un apoyo agrario dissociado y a la renta, sería ya hoy

hipotéticamente aceptable una reducción mayor, pero siempre y cuando los créditos liberados se abocarán a reforzar el proyecto de integración en su conjunto y se avanzara en la selectividad del apoyo agrario sin poner en cuestión su carácter común. Y, en este contexto, por paradójico que pueda parecer, recordemos que fueron muchos de los gobiernos que hoy atacan la PAC (GB, DK, NL) los que se negaron en rotundo en 2003 a aplicar una modulación en favor del desarrollo rural con criterios progresivos sobre las grandes explotaciones. Por otro lado, se ha de ser consciente que una hipotética dilución de la PAC no se traduciría en una sustancial reducción del gasto público, que pasaría inevitablemente a ser asumido por las Haciendas nacionales. Además, hay que reconocer los problemas de negociación multilateral que generaría una renacionalización de la PAC cuando estamos a las puertas de firmar un nuevo Acuerdo Agrícola en la OMC con sectores aun muy protegidos y reformas a medio terminar (azúcar, lácteos, plátano...) y cuando estamos más necesitados que nunca de una regulación y orientación pública de los mercados agrarios capaz de garantizar su integración a 25 en un contexto de creciente globalización e inestabilidad. *Last but not least*, desde una perspectiva europeísta debería asumirse la dificultad de compaginar unas políticas agrarias nacionales con los imperativos de la cohesión económico-social y territorial dentro de los 25: de hecho una política agrícola común constituyó siempre uno de los pilares de la oferta a los adherentes y es una condición *sine qua non* para que su agricultura pueda superar su compleja transición.

En suma, si se aceptaran estas premisas, *una nueva política agro-rural común* en favor de un *modelo agrícola y alimentario europeo* sería posible: con unos nuevos mecanismos de estabilización de precios o gestión del riesgo adaptados a un entorno globalizado, con un apoyo a las explotaciones fundado en criterios territoriales y medioambientales y condicionado a la satisfacción de las nuevas demandas sociales a la actividad agraria y a la alimentación, con una potente estrategia en favor de un desarrollo rural multifuncional y, en fin, con una protección en frontera, selectiva y suficiente, que permitiera la mayor orientación posible al mercado, a nivel interno, con precios elevados, y, de refilón, la salvaguardia de un apoyo ya plenamente disociado de la producción. Una *nueva política agro-rural común* que ya no se justificaría por la realización de un Mercado Común y la garantía del autoabastecimiento agrario, apéndices de un periodo de reconstrucción y división continental ya superado, sino más bien por su compatibilidad con los imperativos de la globalización y las exigencias ciudadanas, del Este y el Oeste (Cuadro 2). Esta por ver si durante la Presidencia británica del Consejo se podrá llegar a un compromiso que pasaría por decidir una nueva *Mid-Term Review* de la PAC (¿en 2009?) sin apriorismos y un acuerdo sobre las perspectivas financieras que incluyera expresamente los gastos agrarios de las adhesiones búlgara y rumana dentro de la *guideline* de mercados y ayudas. Volveremos sobre ello (3.3 y 5).

3.2. El telón de fondo: la evolución de los mercados agrarios, internos y externos

(a) *A modo de recordatorio: el impacto de los factores institucionales sobre los mercados*
No constituye el objeto de estas páginas el analizar la evolución de los mercados agrarios, de la cual, por lo demás, ya tenemos numerosos estudios (Vid. ANEXOS - Punto 4), más o menos fiables en la medida que están siempre expuestos, como la historia nos demuestra sobradamente, a factores impredecibles (crisis sanitarias, calamidades o catástrofes naturales, fluctuaciones monetarias, factores políticos, evolución energética, etc.). Parece no obstante evidente que la *evolución de los mercados agrarios europeos* será la que, en última instancia, decidirá el sesgo futuro de los sistemas públicos de regulación y de apoyo, de igual modo que *los factores institucionales* incidirán decisivamente en la futura oferta agropecuaria. Respecto a lo primero avancemos que si los precios internos se mantienen fuertes y estables sería fácil justificar la reducción de unos pagos disociados orientados como hoy están a la estabilización de la renta de las explotaciones. Por el contrario, si los precios de

mercados cayeran o se vieran sometidos a fuertes fluctuaciones, se abriría paso a un apoyo más selectivo y territorializado. En uno u otro caso, los mercados dirán la última palabra sobre el diseño definitivo de la reforma. Sentado esto, y dejando de lado el resultado final del presente debate sobre la PAC, existen al menos cuatro *parámetros institucionales* que pueden ya descontarse a partir de las reformas aprobadas y que condicionarán el inmediato devenir de la oferta agraria:

- (a.1) En primer término, hay que considerar el impacto de la última *ampliación* en el mercado interior comunitario, teniendo en cuenta que los adherentes hoy son por lo general importadores netos de alimentos pese al potencial productivo que puedan esconder, pendiente en cualquier caso de hacerse, o no, realidad en función de la solución que se dé a sus enormes problemas estructurales y al uso que haga el conjunto de sus agricultores de las crecientes ayudas que la PAC va a poner a su disposición. Al respecto es significativo resaltar que los mayores incrementos de la renta agraria en el último año se han registrado en los PECOS y muy especialmente en Polonia. La pregunta del millón radica en saber en cómo dispondrán de la misma (¿para modernizar sus explotaciones?) y cómo ello afectará a su (ineludible) proceso de ajuste y reestructuración. De todos modos la ampliación implicará una creación de mercado que impulsará la oferta global de los 25, especialmente en cereales (para la alimentación animal), carnes en régimen intensivo (porcino y aves), y productos de segunda transformación (ANEXOS - Punto 4). Ciertamente, pueden también registrarse ciertos desequilibrios entre la oferta y la demanda (por ejemplo en producciones perecederas como frutas y hortalizas) que, sin embargo, estimamos que serán puntuales y que sobre todo afectarán a las agriculturas del Este.
- (a.2) Asimismo, las *últimas reformas de la PAC* y muy en particular la *disociación con su paralela libertad de producción*, van a tener efectos en las estructuras, de producción y de transformación de los 25, sino a corto, en el medio y en el largo plazo (ANEXOS - Punto 3). Los principales abandonos de la producción en los 15 se registrarán en el vacuno de carne, el vacuno de leche, el ovino, el maíz y el trigo duro, aminorados por la aplicación de la disociación parcial en algunos Estados y la persistencia de las cuotas lecheras. Como es lógico suponer ello vendrá acompañado de una mayor concentración y especialización productiva en las explotaciones, con problemas territoriales adicionales que habrá que ver cómo abordan las autoridades estatales. Aunque hay que reconocer que es difícil de prever hoy por hoy el destino de las tierras liberadas y sus explotaciones, donde incidirán los factores micro-económicos. Al cambio paulatino en ciertas orientaciones productivas, impelidas por la búsqueda a ultranza del ahorro de costes variables y la extensificación productiva, se sumará, por idéntico motivo, un menor consumo de *insumos* en general (abonos, pesticidas, maquinaria...). La única excepción, quizás, se dé en piensos, merced a la pujanza prevista en la producción cárnica intensiva. Paralelamente, la congelación *de facto* de las ayudas comunitarias, vía disociación, sumada al juego del principio de disciplina financiera, pueden traducirse en una desaceleración o estabilización de los precios de la tierra. Y está por ver hasta qué punto eso se compaginará con los mercados de derechos de pago.
- (a.3) En este mismo contexto no se ha de menospreciar un factor que, siendo como es coyuntural, puede tener su influencia en la reorientación de la oferta agropecuaria comunitaria: nos referimos al impacto simultáneo de una *aplicación regional del apoyo disociado* (que reducirá objetivamente el apoyo a ciertas producciones en algunos países, ya citados) (2.2.c) y una *aplicación basada en referencias históricas complementada con la disociación parcial*, generalizada en otros Estados (que, *a priori*, pretende preservar la capacidad productiva de los territorios más

débiles pero que, a la postre, afectará al conjunto de su oferta) (2.2.b). Sin ir más lejos, algunos recientes estudios elaborados en Alemania (ANEXOS - Punto 3) apuntan que su modelo híbrido regional se traducirá en una reducción sustancial de la producción de vacuno (-26/28% de las cabezas y -15% de la producción de carne), de proteaginosas (-11% de las Ha., a pesar de los pagos suplementarios) y de cereales (-8% en general, merced a una fuerte caída del centeno, -21%, y al aumento del *set aside*). Paralelamente, se prevé un fuerte incremento de las producciones para fines no alimentarios (en *set aside*, +65% de las Ha., y en oleaginosas, +27%) y de los prados permanentes (a costa de la producción de forrajes). De confirmarse estas predicciones, en Alemania y el resto de países que apostaron por el modelo de aplicación regional, podría concluirse que estarían sacrificando parte de su oferta en favor de aquellos otros países que se decidieron por mantener a capa y espada su potencial productivo por la vía de la disociación parcial (Francia, Países Bajos, España...). En otras palabras, el *principio de flexibilidad en la gestión* de la nueva PAC equivaldría a una cierta *redistribución interestatal de la producción comunitaria* global.

- (a.1) Por último, hay que mencionar la progresiva *liberalización* de las políticas agrarias, lo que nos conduce a comentar el entorno mundial en que se inscribe así como su contenido material, en manos de la OMC (tanto por la vía de la reducción de aranceles y de las subvenciones a la exportación, como por los contingentes y preferencias reconocidos en favor de terceros países).

(b) Los mercados mundiales, bajo el manto de la OMC

Los sectores agrarios comunitarios se han de enmarcar dentro de la evolución de los mercados mundiales con los que cada día están más integrados. En principio cabe esperar una *demanda agraria mundial* al alza, gracias al empuje de las *economías emergentes* importadoras netas de alimentos (muy especialmente las del Pacífico Asiático, con China a la cabeza), los precios del petróleo (y las rentas adicionales que provocan en sus países productores), una cierta recuperación macroeconómica, el crecimiento demográfico, la urbanización y el cambio de hábitos de consumo que ésta conlleva (en carnes, productos lácteos...) y, en menor medida, la liberalización comercial (ANEXOS - Punto 4).

Si bien es cierto que cualquier subida en los precios internacionales ha de facilitar la exportación comunitaria, la cuestión estriba en si los principales beneficiarios de esta tendencia no van a ser otras zonas (Brasil, Nueva Zelanda, Argentina....) en función de los productos (trigo, maíz, arroz, productos lácteos, carnes,...). Lo denotan ya las crecientes dificultades que registran las producciones comunitarias en los mercados internacionales, incapaces incluso de mantener sus actuales cuotas de venta en un contexto de restricción generalizada de las intervenciones y las subvenciones a la exportación en el seno de la PAC (sumada, como no, a un Euro fuerte). En el otro extremo hay que tener en cuenta los problemas de balanzas de pagos que la fortaleza de los precios pueden provocar en los *países en vías de desarrollo importadores netos de alimentos*, lo que sin duda les incentivará a batirse por medidas compensatorias en los foros internacionales y a que sus productos básicos de exportación (algodón, azúcar, plátano, oleaginosas, mandioca, flores, etc.) no sean sometidos a restricciones o a una competencia desleal por parte de los países desarrollados.

En este contexto a la dinámica propia de los mercados se superponen las *negociaciones multilaterales en curso* en el seno de la OMC que, en principio deberían desembocar en un nuevo acuerdo agrícola en su próxima *Conferencia Interministerial de Hong Kong* de diciembre de 2005. Hoy por hoy es difícil avanzar su resultado final y su impacto en la PAC, cuando aún nos encontramos en plena discusión de las *modalidades de cálculo* de los compromisos a adoptar sobre los tres grandes pilares del nuevo Acuerdo Agrícola:

apoyo interno, acceso al mercado, y, en fin, las subvenciones a la exportación. Limitándonos a comentar en este punto la *vertiente externa* del nuevo Acuerdo (ANEXOS - Punto 5), y dejando para un epígrafe posterior (§4.4) su *vertiente interna*, cabe decir lo siguiente:

- (b.1) Es evidente que las reducciones de precios aprobadas para los lácteos en 2003, sumadas a las adoptadas con la Agenda 2000, robustecen la capacidad de negociación comunitaria en el capítulo de las *restituciones a la exportación*, unas subvenciones que hoy prácticamente se circunscriben a lácteos y azúcar. Lo que no significa que la UE pueda dormirse en los laureles. Siendo como son las subvenciones a la exportación la clave de bóveda de las reivindicaciones de los países exportadores netos de alimentos, en las actuales circunstancias se puede ya esperar un acuerdo de reducción inmediata parejo al que se plasmó en el Acuerdo Agrícola de Marrakech. Un acuerdo que sería asumible por la PAC, aunque sometido al cumplimiento de ciertas condiciones. Ante todo, es preciso que se mantenga el principio de *progresividad* en la aplicación de las reducciones al tiempo que se dé un tratamiento paralelo a las subvenciones (modalidad exclusiva de la UE) y el resto de medidas de fomento de la exportación (créditos, ayuda alimentaria, empresas públicas comerciales), que utilizan muchos de nuestros socios comerciales más desarrollados. Y, complementariamente, *a nivel interno* sería necesario que: (1) se reforzara la exportación de productos lácteos de alto valor añadido; (2) se registrara una extensificación y reducción de la oferta de vacuno en los 25; (3) se materializaran las previsiones de compras por los adherentes en carnes (vacuno, porcino y aves), para aligerar estos mercados; y (4), lo que parece más difícil, se aprobara una reforma a fondo de la OCM del azúcar, hoy ya encima de la mesa del Consejo (COM 2005) 263 de 22.6.2005), incorporando sin tapujos los resultados del *pánel* de la OMC del 28 de abril último (DS 265, 266 y 283). Sólo con tales acotaciones adquieren sentido los globos sonda lanzados por la Comisión en los meses previos a la convocatoria de Hong Kong proclives a aceptar una eliminación *a medio plazo* de las *restituciones*.
- (b.2) Por lo que se refiere al segundo capítulo externo de las negociaciones, el *acceso a los mercados*, es bien sabido que los precios comunitarios son aun hoy, por lo general, muy superiores a los mundiales. Por otro lado, las reformas de 1999 y en particular la de 2003 deberían traducirse como vimos en una extensificación de la producción, una cierta disminución de la oferta europea con respecto a la demanda y el paralelo fortalecimiento de los precios internos. En este contexto se comprende la *prudente propuesta* presentada conjuntamente *por la UE y los EEUU* en la (fallida) Conferencia de Cancún, basada en: (1) una *reducción lineal* de los aranceles y la *ampliación de los contingentes tarifarios* existentes para los productos considerados *sensibles* y/o sin apoyo compensatorio; (2) una reducción paralela de las llamadas *crestas arancelarias*, de tal modo que ningún derecho superase al cabo de cinco años el 25% (fórmula llamada *suiza*); (3) el mantenimiento de la *cláusula especial de salvaguardia* con posibilidad de instaurar derechos adicionales en caso de fuertes variaciones en los precios mundiales y/o los volúmenes importados; y (4) a modo de compensación, la propuesta del *libre acceso* a los mercados de los países desarrollados de los *principales productos de los PVD* y la aplicación de un *tratamiento especial y diferenciado* para estos mismos países en cuanto a la apertura de sus propios mercados. En suma, consciente de su debilidad, el objetivo de la UE consiste en una *apertura selectiva y controlada de las importaciones* que no ponga en cuestión el proceso de reformas en curso y que pueda materializarse finalmente en una reducción general de los aranceles en vigor del mismo tenor que la pactada en Marrakech (-36%) con un tratamiento más suave para los productos que llegasen a calificarse como *sensibles*. Y ello contando a su vez con el (favorable) telón de fondo de la

ampliación de un mercado interno con más de 450 millones de consumidores y una *demanda alimentaria mundial* que, como ya dijimos, gracias a las economías asiáticas (China, India, Indonesia) parece confirmarse al alza en los próximos años. En el estadio actual, decididas ya las modalidades de conversión de los derechos específicos en derechos *ad valorem*, estamos a la espera de definir las *fórmulas de cálculo de la reducción tarifarias* y la *lista de productos sensibles*.

3.3. La nueva PAC: la evolución de sus mecanismos de apoyo interno

Tengamos presente que los nuevos *instrumentos y principios* dispuestos en los Reglamentos aprobados (2.1) adquieren vida propia desde el preciso momento de su entrada en vigor. Y *su desarrollo*, más o menos condicionado por *decisiones políticas y financieras*, más o menos acorde con *la evolución de los mercados*, esconde un impulso ineluctable a nuevos cambios. A modo de recapitulatorio podemos decir que la PAC instaurada entre 2002 y 2004 consagra *un nuevo sistema de apoyo* a los agricultores (ANEXOS- Punto 3):

Cuadro 3. Techos nacionales para el pago único disociado (*) y su comparación global con los créditos disponibles para la agricultura (). Período 2005-2013 (en 000 de euros)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	5.148.003	5.492.201	5.492.000	5.492.000	5.492.000	5.496.000	5.496.000	5.496.000	5.496.000
Austria	613.000	614.000	712.000	712.000	712.000	712.000	712.000	712.000	712.000
Bélgica	411.053	530.573	530.053	530.053	530.053	530.053	530.053	530.053	530.053
Dinamarca	943.369	996.165	996.000	996.000	996.000	996.000	996.000	996.000	996.000
España	3.266.092	4.065.063	4.263.063	4.263.063	4.263.063	4.275.063	4.275.063	4.275.063	4.275.063
Finlandia	467.000	467.000	552.000	552.000	552.000	552.000	552.000	552.000	552.000
Francia	7.199.000	7.231.000	8.091.000	8.091.000	8.091.000	8.099.000	8.099.000	8.099.000	8.099.000
Grecia	838.289	1.701.289	1.723.289	1.723.289	1.723.289	1.761.289	1.761.289	1.761.289	1.761.289
Irlanda	1.260.142	1.322.305	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080	1.322.080
Italia	2.539.000	3.464.517	3.464.000	3.464.000	3.464.000	3.497.000	3.497.000	3.497.000	3.497.000
Luxemb.	33.414	36.602	37.051	37.051	37.051	37.051	37.051	37.051	37.051
P. Bajos	386.586	386.586	779.586	779.586	779.586	779.586	779.586	779.586	779.586
Portugal	452.000	493.000	559.000	559.000	559.000	561.000	561.000	561.000	561.000
RU	3.697.528	3.870.420	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473	3.870.473
Suecia	637.388	650.108	729.000	729.000	729.000	729.000	729.000	729.000	729.000
I. UE 15	27.891.864	31.320.829	33.120.595	33.120.595	33.120.595	33.217.595	33.217.595	33.217.595	33.217.595
II. Rúbrica	--	40.712.000	39.429.000	38.609.000	37.742.000	36.870.000	36.021.000	35.292.000	34.497.000
% I / II	--	77%	84%	86%	88%	90%	92%	94%	96%

(*) Incluidos los pagos lecheros y las ayudas al algodón, al aceite de oliva y al tabaco.

(**) Techo de la Rúbrica para la política de mercados y ayudas directas según la propuesta de la Comisión de perspectivas financieras 2006-2013 efectivamente disponible para los 15 tras la aplicación de la modulación obligatoria (Cuadro 5).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de AGRA EUROPE, 4/II/2005.

- *Disociado de la producción* y calculado en base a referencias históricas, y, por lo mismo, con riesgo de verse sometido a un proceso *creciente de erosión de su legitimidad* a medida que diverjan el apoyo percibido por las explotaciones y sus orientaciones económicas reales, de la mano de la libertad de producción.
- Por consiguiente, un apoyo *de carácter fijo* e incapaz *per se* para hacer frente a las fluctuaciones de precios y rentas, al tiempo que se incrementan, paradójicamente, los riesgos de crisis de mercados mediante la importación de la inestabilidad del exterior en un mundo cada vez abierto y globalizado.
- Un apoyo *congelado* en términos globales y, por lo demás, sometido a una *estricta disciplina financiera* a fin de garantizar el cumplimiento de los techos anuales prefijados, lo que prácticamente equivale a decir que la PAC no tiene ya hoy posibilidad alguna de incrementar su presupuesto con nuevos fondos comunitarios y que cualquier nueva necesidad financiera sobrevenida (sea por nuevas reformas sectoriales, sea por crisis sanitarias o de mercados) deberá cubrirse en su seno.
- Un apoyo reconvertido en *enveloppes* nacionales, donde España ha consolidado su posición de beneficiaria privilegiada con unos pagos disociados que, según las previsiones de la propia Comisión, en 2013 ascenderán a 4.275 millones de euros de un total de 33.217,5 millones, inmediatamente después de Francia y Alemania

(Cuadro 3); en definitiva, un apoyo comunitario sustancial pero con una distribución interna que, desprovista formalmente del referente de la producción, sigue aun fundada en ella para su cálculo y que por ello está lejos de responder a las nuevas exigencias de la ruralidad, del sistema agroalimentario y de la ciudadanía europea en su conjunto.

- Un apoyo sujeto a diferentes *mecanismos de redistribución*, pero que para hacerse realidad han de pasar en algunos casos por un Consejo con 25 o más miembros, con intereses cada vez más contrapuestos, y en otros por el (complejo) tamiz decisorio de las autoridades internas, bajo el paraguas del *principio de flexibilidad en la gestión* ya comentado; lo que en última instancia no deja de plantear numerosos interrogantes sobre el carácter *común* del capítulo de apoyo a las rentas que concibe la nueva PAC.
- Un apoyo *pendiente aún de la reforma de su vertiente externa*, a la espera de los acuerdos de la OMC que se formalicen en Hong Kong en diciembre de 2005, y que, según cuáles sean los niveles de desprotección en frontera y de subvención a la exportación que se permitan, va a aumentar la presión al cambio, al menos en algunos sectores.
- Y, en fin, donde el primer y el segundo pilar de la PAC pasan a ser en gran medida considerados como un *continuum* (ambos en la Caja Verde de la OMC y con ayudas fijas a las rentas/Hectárea, de naturaleza estructural), lo que abre posibilidades inéditas de convergencia en sus regímenes materiales y financieros hasta su conversión en una *nueva política agro-rural común*.

Dicho esto, es de justicia reconocer que, hoy por hoy, nadie está satisfecho de los resultados obtenidos: ni los agraristas, ni los ruralistas, ni los medio-ambientalistas, ni los industriales de la *filière* de primera o segunda transformación, ni, en fin, los más liberales. Hoy la agricultura europea vive entre la insatisfacción y la incertidumbre, en plena fase de transición a la búsqueda de *una nueva legitimidad para una nueva PAC* capaz de responder a las exigencias del multilateralismo y la globalización (*legitimidad externa*) y, al unísono, a las nuevas demandas sociales a una actividad agraria tenida por *multifuncional*, con una producción conjunta de bienes y servicios, *productivos* y *no productivos*, que tan solo en la medida que sean considerados de interés público obtendrán su apoyo financiero en el supuesto de que el mercado no sea capaz de remunerarlos adecuadamente (*legitimidad interna*) (3.1.c). Lo que nos lleva a comentar los principales parámetros de los cambios en la PAC que se atisban en el horizonte, y con casi toda seguridad con anterioridad a 2013.

4. LOS PARAMETROS DEL CAMBIO DEL RÉGIMEN DE APOYO AGRARIO COMUNITARIO

La PAC vive un proceso de re-instrumentación y de re-posicionamiento que sigue abierto y que deberá concretarse en los años venideros. Tras haber comentado *dónde estamos* (2.2), se trata ahora de ver *a dónde nos dirigimos*, fundamentalmente a partir de los *parámetros o dinámicas institucionales* que sabemos restan pendientes de solución *en el horizonte 2013* (y confesando de antemano nuestra incapacidad para entrever el transcurso de los acontecimientos más allá de esta fecha).

4.1. La dinámica de la flexibilidad de gestión interna con un apoyo disociado: ¿hacia un enfoque territorial del apoyo?

Ya adelantamos cómo el mantenimiento de una política agrícola *común* se vuelve día a día cada vez más problemática a medida que difiere la aplicación de sus mecanismos en el seno de los 15, en virtud del *principio de flexibilidad* en su gestión. En este sentido vimos también en qué se ha materializado éste tras las reformas de 2002-2004: la facultad de aplicar un *régimen regionalizado* para el apoyo disociado, con una clara

vocación de armonización por Ha según criterios territoriales (2.2.c); la opción del *régimen de disociación parcial* por productos (2.2.b); y, en fin, la *facultad de retención* de hasta un 10% del apoyo que conservan los Estados para fomentar ciertas producciones de calidad o de interés medio ambiental (2.2.d.2). A estas verdaderas bombas de relojería incrustadas en el “*acquis communautaire*” agrario, que ponen en remojo una regulación común del apoyo a las rentas, se puede añadir la coexistencia de *dos PACs diferentes*, una para los 15, y otra para los 10 nuevos miembros, durante un largo periodo transitorio (2007/2103).

En este contexto hay que recordar que la Comisión se ha comprometido en los Reglamentos ya adoptados a presentar una larga ristra de *informes*: sobre la aplicación del régimen de cultivos energéticos (antes del 31/XII/2006); sobre la condicionalidad y la utilización de las tierras en los regímenes regionales disociados (con anterioridad al 31/XII/2007); sobre la aplicación de la disociación parcial (antes del 31/XII/2009); y sobre el sistema de asesoramiento a las explotaciones (antes del 31/XII/2010). La experiencia del pasado nos enseña que los informes de la Comisión desembocan frecuentemente en nuevas propuestas legislativas en el medio plazo, lo que puede dar pie a cambios de rumbo hoy por hoy imprevistos.

Pero es que, además, el régimen de apoyo disociado instaurado, que se explica fundamentalmente por las exigencias del multilateralismo (OMC), adolece de un punto débil difícil de soslayar: calculado como está en base a las referencias históricas no tiene sentido económico si se aleja de los parámetros productivos originarios y pierde de esta guisa su legitimidad social. Si damos por descontado que una profunda metamorfosis espera a la campaña europea bajo la égida de la libertad de producción y la apertura de los mercados (3.2 y ANEXOS - Puntos 3 y 4), ¿cómo justificar pasados algunos años unos pagos únicos a las explotaciones sin ningún ligamen con la realidad productiva? Posiblemente este hecho esté en la base de las opciones tomadas por algunos Estados en favor de la aplicación regional, asignando una única ayuda a tanto alzado por Ha según las zonas (2.2.c). Por otro lado, si las ayudas disociadas se han convertido en unas simples ayudas a la renta, ¿por qué no se les puede aplicar un régimen de co-financiación similar al que tienen las indemnizaciones y ayudas a tanto alzado que se otorgan en el marco de la política de desarrollo rural? La convergencia material llevará, tarde o temprano, a la convergencia en el plano financiero. Lo que nos conduce de nuevo al diseño de una *política agro-rural común* que, sin embargo, precisa para ello de un cambio en el *pívot de referencia para el apoyo*. Y, descartada la producción, el mejor, y quizás único, *referente alternativo* que nos queda es *el territorio* (ANEXOS - Punto 6).

Un modelo de *apoyo disociado sobre la base de un enfoque territorial* tendría numerosas ventajas: (a) daría pie a un mejor tratamiento de los problemas estructurales de las explotaciones; (b) permitiría un trato diferenciado de naturaleza zonal (montaña, secano, espacios naturales...) según criterios objetivos; (c) facilitaría la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos, que ofrecen a los espacios geográficos adyacentes; (d) sería compatible con políticas internas contractuales, descentralizadas y fundadas sobre el desarrollo endógeno; (e) podría integrar perfectamente los modelos regionalizados e híbridos aplicados por algunos Estados así como los regímenes de apoyo en vigor en los ocho nuevos miembros que aun no aplican el pago único; f) sería compatible además con la OMC, al poder ser integrado en las funciones medioambiental y territorial ya incluidas expresamente en la Caja Verde (puntos 12 y 13 del Anexo 2 del Acuerdo Agrícola de Marrakech) (ANEXOS - Punto 5); y (g), para terminar, si los Estados rechazaran la redistribución de los nuevos montantes a 25, como es de temer, podría incluso ser aplicado en base a los *enveloppes nacionales* disociados en vigor sin menoscabo de su encuadramiento comunitario.

Pero, dicho esto, el *apoyo a las rentas*, sea territorial u de otro tipo, no es el único vector

a tener en cuenta en el diseño de una política *agraria* digna de este nombre. A su vez parece ineludible incorporar la problemática de la *regulación de los mercados*. Lo que nos conduce a analizar el parámetro del intervencionismo agrario *strictu sensu* en un mundo globalizado.

4.2. La dinámica de la regulación agraria: un intervencionismo de nuevo tipo para hacer frente a la inestabilidad de los mercados

La agricultura es una actividad económica expuesta a unos *riesgos de mercado* con un elevado componente *sistémico*, tanto por el lado de la *demanda* (estacionalidad, confianza del consumidor) como, sobre todo, por el lado de la *oferta* (por razones climáticas o biológico-sanitarias –plagas, epizootias–). La resultante es una gran variabilidad de sus parámetros productivos (rendimientos o cantidades producidas, calidad, y costes) y, en última instancia, una alta *volatilidad de los precios y las rentas*, lo que se superpone a que la capacidad de respuesta del sector es limitada por su alta dependencia de factores estructurales (acceso a la tierra, al agua, o a la mano de obra).

Tradicionalmente los poderes públicos han intervenido para atenuar estos riesgos de mercado con una *larga panoplia de mecanismos de regulación*: precios de garantía con gestión pública de existencias, medidas de orientación, organización y control de la oferta, ayudas directas a la producción, al almacenamiento, a la transformación, o a la promoción comercial, etc. Pero a medida que se liberalizan las políticas agrarias, al tiempo que se van difuminando estos instrumentos (tenidos por distorsionadores de la producción y el comercio), se incrementan paradójicamente los riesgos de crisis de mercados, mediante la importación de la inestabilidad del exterior (en precios y cantidades). *La nueva PAC*, con sus restricciones financieras, la práctica desaparición del mecanismo de la intervención, y la conversión generalizada de sus ayudas directas en un apoyo disociado de la producción, constituye un claro ejemplo de esta evolución, bajo la batuta de la OMC y de los acuerdos regionales.

En una fase de creciente apertura y globalización de los mercados, la cobertura de la mayor vulnerabilidad de las explotaciones por la aparición de un acontecimiento aleatorio que provoque pérdidas financieras se ha ido trasladando del ámbito de *las políticas públicas* a la esfera *privada*, o *adquiere formas híbridas (privatistas-públicas)*. Dejando aparte la posibilidad, siempre presente, de que las (grandes) explotaciones y entidades profesionales prevengan sus riesgos *a nivel interno* (mediante, por ejemplo, la diversificación de producciones, la creación de provisiones financieras, el establecimiento de existencias de reserva, o, en fin, en el caso de las cooperativas, mutualizando los precios de entrega y/o entrando de lleno en la organización vertical de las *filiales*), a la hora actual se consolidan las formas de *gestión externa* del riesgo (ANEXOS - Punto 7): (a) en primer término tenemos las de *carácter contractual*, mediante la toma de *seguros* (de producción o de ingresos), la utilización de productos de la *ingeniería financiera* (mercados de futuros y de opciones, u obligaciones-catástrofe –*cat bonds*–), o de *productos mixtos* (a medio camino de los seguros y de la banca); (b) sobre esta base se asiste asimismo al desarrollo de *programas públicos (subvencionados)* destinados a *fomentar los seguros* o a la creación de *fondos de ahorro para la estabilización de la renta*, convirtiéndolos de tal guisa en verdaderas redes de seguridad (*safety net/filet de sécurité*) en *régimen de partenariado público-privado*; (c) para el caso de cultivos perecederos con riesgos puntuales y localizados de sobreproducción, se tiende también a conferir la gestión de las crisis de mercado a las *organizaciones de productores* (como ocurre con los *marketing orders* en los EEUU para la leche y las frutas y hortalizas); y (d), por último, se refuerzan los *dispositivos fiscales* en favor de la renta global de las explotaciones (mediante, por ejemplo, deducciones impositivas por inversiones o por provisiones contables para la constitución de existencias de reserva).

Es de resaltar que en América del Norte (EEUU y Canadá), donde las nuevas formas de gestión del riesgo agrario tienen mayor predicamento, los resultados no son del todo satisfactorios, sobre todo si su objetivo era (es) reemplazar el sostenimiento público directo: (a) de entrada, los *seguros agrarios* se mantienen a los niveles presentes solamente gracias a que son fuertemente subvencionados (en los EEUU en torno a un 70% de su coste y en Canadá en torno al 50%), convirtiéndose de este modo en una nueva modalidad de apoyo; (b) por otro lado, tanto los seguros como los fondos de ahorro para la estabilización de la renta se han demostrado hasta el momento incapaces de afrontar las crisis agrarias de cierta magnitud y duración y puede concluirse por ello que, si bien pueden servir para cubrir las fluctuaciones de rentas durante un año (entre la siembra y la recolección), nunca pueden afrontar unos resultados negativos acumulados en varias campañas; (c) en estas circunstancias, son los mecanismos tradicionales de apoyo público los que contribuyen primordialmente a estabilizar las rentas agrarias de un ejercicio a otro, y que, a mayor abundamiento, en especial en los EEUU, no han dejado de ganar peso desde 1996, bajo diferentes formatos (ayudas directas por calamidades naturales, *marketing loans*, ayudas disociadas, ayudas de emergencia, pagos anticíclicos, o pagos de la *Non-Insured Assistance Program*); (d) ligado a esto último, el campo de acción de los seguros de renta en América del Norte se concentra en las producciones a la vez más beneficiadas de ayudas directas, los grandes cultivos (es decir, cereales, oleaginosas, y algodón), dejándolos residualmente como el único apoyo público para el resto de producciones (frutas y hortalizas, producciones animales); (e) en quinto lugar, como ocurre con cualquier modalidad de intervención pública, incentivan la siembra de superficies y la producción de determinados cultivos, lo que plantea problemas de compatibilidad con las reglas de la OMC de dar una interpretación estricta al *último panel de la OSD* sobre el algodón (*DS 267*) (4.4); y (f), para terminar, se observa que son instrumentos muy inequitativos, idóneos exclusivamente para aquellas grandes explotaciones, o sociedades, con una elevada capacidad financiera y con mayor número de hectáreas susceptibles de entrar en los programas públicos de fomento.

A estos *inconvenientes* que traslucen las experiencias norteamericana y canadiense, se suman otros, *específicos de la UE*, que *condicionan su margen de actuación* en la gestión del riesgo ligado a los mercados: (a) por un lado, cualquier nuevo mecanismo de política agraria a nivel comunitario se ha de integrar en el *restrictivo marco presupuestario* hoy existente y alimentarse en suma del único medio de redistribución del apoyo interno en vigor (la modulación), lo que, en última instancia, presenta serias dudas sobre su capacidad de afrontar riesgos de cierta amplitud y, por definición, imprevisibles; (b) la UE se ve impelida a excluir de su campo de acción el uso de *disposiciones fiscales*, cuyas competencias recaen aún en los Estados y requieren, hoy por hoy, de la unanimidad en el Consejo para ser armonizadas a nivel comunitario; (c) los *mecanismos estrictamente financieros* (como los mercados de futuros y opciones) precisan de unos mercados de esta índole muy desarrollados y una especial cultura del riesgo entre los operadores agrarios que, de momento, no predominan en el Viejo Continente; (d) por su parte, los *seguros agrarios* en la UE se atienen en la actualidad a muy diversos formatos nacionales que van, desde los regímenes estrictamente privados en algunos países (pólizas multirisgo para las explotaciones), hasta los potentes programas de fomento de los seguros de producción en los países mediterráneos, pasando por medidas de apoyo más puntuales en otros (para algunos sectores afectados por catástrofes), lo que dificulta su conversión en instrumentos *comunes* de regulación de los mercados, al menos en el corto plazo; y (e), por último, la UE no parece que esté dispuesta a jugar subrepticamente con la *regla de mínimis* de la OMC para respaldar sus medidas de emergencia y de fomento de los seguros, como lo han hecho los EEUU, sobre todo tras las restricciones que seguramente se le impondrán en el futuro.

Pese a estas acotaciones, es evidente que, al igual que ha ocurrido en los EEUU, donde no por casualidad los seguros de renta se han desarrollado a partir de la disociación de

las ayudas a los grandes cultivos (*FAIR Act* de 1996), con la *nueva PAC* los agricultores europeos se verán cada vez más expuestos a los riesgos de mercado. Por consiguiente, la pregunta a responder es *¿bajo qué condiciones* se pueden incorporar unas nuevas medidas de gestión de crisis *con carácter común*? En una Declaración de la Comisión aneja a las Conclusiones del Consejo de junio de 2003 se avanzó la presentación de un informe antes de 2005 sobre las posibles acciones a aplicar para el caso de crisis de mercados, sanitarias o provocadas por catástrofes naturales. Se apuntaba en concreto el análisis de la utilización de un 1% de la modulación para la financiación de tales medidas. Sobre estos fundamentos, el Consejo aprobó el 17 de diciembre de 2003 unas Conclusiones sobre gestión de riesgos en agricultura donde se reiteraba su interés en que el informe de la Comisión incluyera un inventario de los diferentes instrumentos de gestión de riesgos de que hoy disponen los Estados miembros, la invitaba a que tomara en consideración posibles nuevos mecanismos y, en fin, se sopesaran las oportunidades que proporcionaban las directrices comunitarias sobre ayudas estatales para desarrollar sistemas nacionales de gestión de riesgos agrarios.

Este informe finalmente ha visto la luz en marzo de 2005 (COM (2005) 74 y SEC (2005) 320) (Vid. ANEXOS - Punto 7), que, sin embargo, se limita a hacer una exposición muy poco comprometida, dejando la pelota en el campo de los decisores políticos. *Tres opciones* se apuntan especialmente: (a) la implantación de un *seguro contra desastres naturales* con participación financiera en el pago de la prima a los agricultores y un sistema de reaseguro público; (b) el establecimiento de *fondos mutualizados*, nutridos por las aportaciones de los productores con un apoyo público, comunitario o nacional, temporal y decreciente, para facilitar su creación y despegue; y (c) la instauración de un *fondo de estabilización para crisis de rentas* de carácter grave, cifradas en un 70% menor de la renta bruta media de los tres años anteriores, que se cubrirían con pagos procedentes del fondo hasta un máximo del 70% de la pérdida de renta registrada.

Las tres opciones equivalen a crear un instrumento de gestión de las crisis agrarias, sanitarias o climáticas, *horizontal o independiente de las OCM* en vigor, bajo regímenes de *cofinanciación* y en las que la contribución comunitaria se alimentaría de un *1% adicional de la modulación*, que pasaría de esta guisa a reforzar el *eje de mejora de la competitividad* de la política de *desarrollo rural*. Con la propuesta se salvan *dos escollos* nada despreciables: en primer lugar, al nutrirse la contribución comunitaria a los programas de desarrollo rural *por país*, se disiparían las posibles reticencias a crear un mecanismo común para combatir unas crisis que tendrían la mayor parte de las veces una *incidencia nacional, regional o local*, y *muy en particular en el Sur* (tanto por la variabilidad del clima mediterráneo como por su especialización en producciones sin apenas ayudas: v.g. frutas y verduras, vino); y, en segundo término, por el mismo hecho de pasar el tamiz de la política de desarrollo rural, las medidas podrían, en principio, ser compatibles con la OMC e insertarse dentro de su *Caja Verde*, sin necesidad de invocar la *regla de mínimos*. Quedarían sin embargo por resolver *otras tres cuestiones*: el cómo incorporar el nuevo mecanismo en *las agriculturas de los adherentes* sabiendo que la modulación no les es aplicable durante el período transitorio, lo que de nuevo conduce al (temido) debate de la redistribución del apoyo; está por ver además si lo que la Comisión propone es a fin de cuentas una modulación facultativa para el caso de que algunos Estados rechacen introducir el fomento de los mecanismos de gestión de riesgos en sus programas de desarrollo rural (v.g. en favor de los seguros agrarios); y, en tercer lugar, respecto específicamente a los sistemas de seguros, no queda nada claro cómo se compaginarían los programas nacionales de fomento de los seguros agrarios ya existentes con este régimen comunitario, dando por sentado que los países, como España, que ya los tienen implantados podrían verse tentados a ahorrar su actual contribución a costa del Erario Comunitario. Dejando en suspenso la respuesta a tales interrogantes lo que, de todos modos, parece evidente es que la principal incógnita a resolver respecto a la instauración de un marco instrumental contra el riesgo en la PAC

es de carácter financiero.

De entrada cabe resaltar que cualquier mecanismo de gestión del riesgos, para que sea mínimamente efectivo, debería fundarse en un porcentaje de modulación muy superior al 1% esbozado por la Comisión, con el que apenas se obtendrían 200 millones de € anuales (partiendo de la base que con la actualmente vigente –del 5%– se conseguirán en torno a unos 1.000 millones de euros) (Cuadro 5 - 2.b.III). Ciertamente, no existe ninguna garantía de que el Consejo llegue a incrementar la propuesta de la Comisión, en un contexto financiero extraordinariamente restrictivo y sobre el que, como veremos en el epígrafe siguiente, pende la espada de Damocles de la disciplina financiera. Aun cuando con la cofinanciación nacional se pudieran duplicar los recursos, se estaría aún muy lejos del apoyo público que hoy los EEUU otorgan a sus programas de seguros (4.000 millones de dólares, a pesar de que el valor de la producción final agraria a un lado y otro del Atlántico es comparable).

Existiría sin embargo una *posibilidad alternativa de financiación* a estudiar: el limitar esta nueva modulación a las explotaciones *de mayores dimensiones y que más ayudas hoy perciben* de la PAC, dando por descontado que son las que menos pueden sufrir por crisis sobrevenidas de rentas con los mullidos colchones de apoyo comunitario de los que ya se benefician. Existiendo diversas fórmulas de modulación progresiva, nos circunscribiremos a mostrar algunas de ellas, a modo de ejemplo. Sabiendo que, con cifras de 2001 (ANEXOS - Punto 8), 67.200 agricultores europeos perciben actualmente más de 50.000 euros, una modulación del 5% de sus montantes individuales podría significar 334,8 millones de € (Cuadro 4), de los que España obtendría 41,1 millones (sobre la base de los datos recogidos en el Cuadro 6). Y si la modulación fuera del 10% a partir de los 100.000 de euros, la cantidad liberada alcanzaría una cifra similar, 332,2 millones (con 42,9 millones para España). Por otro lado, de la Comunicación se desprende que la Comisión cree factible, y deseable, *controlar la totalidad de los ingresos* de las explotaciones como paso previo a la instauración de un sistema de cobertura básica frente al riesgo. Lo que nos lleva a preguntarnos las razones para desechar la misma exigencia para el conjunto de ayudas de la PAC, con lo cual nos ahorraríamos seguramente muchas discusiones sobre las modulaciones futuras. En otros términos, el debate de la progresividad del apoyo agrario, podría volver a abrirse con la gestión del riesgo. Y sería interesante conocer las posiciones de cada Estado en el Consejo, en plena discusión sobre el futuro diseño de la PAC.

Cuadro 4. Una modulación progresiva para financiar la gestión del riesgo

Tramo de apoyo en € (año 2001)	Total ayudas PAC por tramo en €	Nº beneficiarios PAC por tramo	Ayuda media por tramo en €	Q€ liberadas con modulación 5%	Q€ liberadas con modulación 10%
> 50.000 < 100.000	3.371.653.000	50.340	66.977	168.582.654	----
> 100.000 < 200.000	1.645.294.000	12.400	132.685	82.264.700	164.529.400
> 200.000 < 300.000	552.930.000	2.290	241.454	27.646.483	55.292.966
> 300.000 < 500.000	534.689.000	1.420	376.541	26.734.411	53.468.822
> 500.000	593.049.000	760	780.327	29.652.426	59.304.852
Totales	6.697.615.000	67.210	–	334.880.674	332.596.040

Nota: Las cantidades liberadas (Q€) se calculan del siguiente modo: (ayuda media por tramo) x (porcentaje de modulación, 5 o 10%) x número de beneficiarios.

Fuente: elaboración propia a partir del documento de la COMISIÓN CE (2003): *Indicative Figures on the Distribution of Aids, by Size-Class of Aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999. Financial Year 2001*, Directorate-General for Agriculture.

Por otro lado, y a modo de *alternativas a las propuestas de la Comisión*, cabría también estudiar si: primero, sería conveniente reforzar con los nuevos fondos un abanico mayor de medidas para abordar las situaciones de crisis (v.g. acciones de promoción comercial, de fomento de la transformación, o indemnizaciones por reestructuración o reducción del

capital productivo) a utilizar por los Estados que así lo desearan bajo las condiciones, temporales y materiales, que se impusieran a nivel comunitario; y, segundo, si no se podrían crear en las OCM menos dotadas (porcino, aves, frutas y hortalizas) unos *fondos o cajas de reparto* nutridas a partes iguales por los poderes públicos (comunitarios y/o internos) y los productores, sobre todo cuando parece que la Comisión pretende eliminar todo vestigio de regulación de mercados vía precios en las reformas sectoriales que se avecinan (frutas y hortalizas, vino) y descarta, por idéntico motivo, en la Comunicación cualquier generalización de las actuales disposiciones de protección en caso de crisis (las llamadas “redes de seguridad”).

Sean cuáles sean las conclusiones a las que llegue el Consejo a partir de la Comunicación presentada, entendemos que lo peor sería que, como ha ocurrido tantas veces, no se hiciera nada, parapetados en la dificultad política de afrontar las protestas de los actuales beneficiarios de la PAC frente a cualquier redistribución del apoyo. Pero hemos de ser conscientes que, si se descartan los mecanismos comunes, sólo quedará la posibilidad de revisar el sistema de *ayudas estatales para calamidades naturales* permitiendo el libramiento de *complementos nacionales* a las intervenciones comunitarias hoy en vigor (v.g. en las *retiradas* de frutas y hortalizas, hoy restringidas según la facturación de las OPAS; o en las medidas facultativas de *destilación* con un precio común de desencadenamiento que no siempre hoy resulta el más idóneo para todas las zonas vitivinícolas). Ciertamente, una siempre peligrosa posibilidad que, sin embargo, iría en la línea de flexibilización/simplificación del régimen de control de las ayudas estatales que hoy ya se observa.

4.3. La dinámica financiera: entre la redistribución, la cofinanciación y la renacionalización del apoyo agrario

Como adelantamos, el acuerdo político de octubre de 2002 del Consejo, a la sazón la primera rama de la autoridad presupuestaria, congeló la *guideline* de la política de mercados al nivel de 2006 para el período 2007-2013 con un leve incremento del 1% anual para aminorar el impacto de la inflación (2.1). Posteriormente, con la decisión de junio de 2003, la *estabilización del gasto* tomó plena carta de naturaleza en la agricultura mediante la formalización de la *disociación* de las ayudas (calculada como está sobre la base del período de referencia 2000/2002) y la introducción del principio de *disciplina presupuestaria* a fin de hacer respetar los techos anuales prefijados. Con tal proceder se liberaban implícitamente recursos comunitarios para otras políticas, lo que queda patente en la *Comunicación sobre nuevas perspectivas financieras* presentada en febrero de 2004 por la Comisión (ANEXOS - Punto 8), que, además, aprovechando la actualización efectuada en los precios del acuerdo de 2002, integra el coste de la adhesión de Bulgaria y Rumania (Cuadro 5). En resumidas cuentas, asistimos a una *reubicación presupuestaria* de la PAC bajo los siguientes *parámetros*:

- (a) La agricultura se integra dentro de una nueva *rúbrica 2 (Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales)*, al lado de la política de medio ambiente y la pesquera (Cuadro 5 - 2), con una nítida distinción entre la política de mercados y la de desarrollo rural, la primera bajo la férula de un nuevo Fondo, el *FEAGA* (Fondo Europeo Agrícola de Garantía), que sustituirá al FEOGA-Garantía, y la segunda con el sostén del nuevo *FEADER* (Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural) donde confluirán los créditos hoy inscritos por este concepto en el FEOGA-Orientación y Garantía, así como el 50% de los proyectos LEADER +. De lo que se desprende un creciente *sesgo medioambiental y ruralista*, a la par que se abren las puertas a futuros traspasos de créditos de unas líneas a otras dentro de la misma *rúbrica 2*.
- (b) A pesar de la ampliación, la PAC pierde peso financiero, pasando de significar un 45% del Presupuesto en 2006 a un 35% en 2013 (Cuadro 5 - 2). Medido en términos

de *PIB comunitario* el gasto agrario que, recordemos, en 1993 equivalía al 0,61% y que hoy representa un 0,43%, *pasará a significar el 0,33%* al final de las nuevas perspectivas financieras, con una Unión, en principio, ya a 27. De igual modo, en 2013, el 74,5% del gasto agro-rural total nutrirá la política de mercados y ayudas directas y el 25,5% restante se dedicará al desarrollo rural.

- (c) Los principales paganos de estos cambios serán los *créditos de mercados de la UE-15*, integrados dentro del nuevo *FEAGA*. De un presupuesto que en 2004 ascendía a 42.769 millones de euros (37% del total de créditos de compromiso de la UE) se pasará a 34.397 millones en 2013 (21,8%), una vez deducidos los montantes de la modulación obligatoria (Cuadro 5 - 2.b.III). En esta misma fecha los 12 adherentes tendrán asignados 6.819 millones de euros (5.171 para los 10 y 1.648 para Bulgaria y Rumania), equivalentes a un 16% del presupuesto total de la política de mercados.

Cara al futuro, este marco financiero levanta no obstante numerosos *interrogantes*:

- (a) Ante todo hay que resaltar que, sólo para hacer frente los compromisos derivados de la reforma y garantizar los umbrales anuales dispuestos, el ya citado *mecanismo de disciplina financiera* deberá ineludiblemente intervenir *a partir de 2007*. El *déficit* puede hoy por hoy estimarse entre los 500 (en 2007) y los 950 millones de euros (en 2013), si nos atenemos a las respuestas escritas presentadas por la Comisaria Fisher-Boel con motivo de su audición de investidura en la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo. Lo que, en principio, debería dar lugar a las correspondientes reducciones de las ayudas en vigor si el Consejo no prefiere, llegado el caso, afrontar el agujero con la introducción de la *cofinanciación* en las ayudas disociadas de la política de mercados. Los recientes pronunciamientos en algunos Estados y en el Parlamento Europeo a favor de una cofinanciación inmediata, si bien tienen pocas posibilidades de prosperar dentro del paquete de perspectivas financieras, por decidirse, no lo olvidemos, por unanimidad, avanzan sin embargo el sentido de los debates cuando la disciplina financiera, año tras año, muestre su verdadera faz y, sobre todo, si se decide introducir una *cláusula de revisión de la PAC para 2009* (3.1). Con el agravante que habrá que incorporar seguramente antes de 2013 una nueva serie de *gastos adicionales*: a raíz de la previsible adhesión de Croacia, de las *reformas sectoriales* ya anunciadas (frutas y hortalizas, vino, y, muy especialmente, la del azúcar y el plátano, por las compensaciones que suscitará entre sus productores la ineludible apertura del mercado interno a países terceros), y, *last but not least*, de la creación de nuevos mecanismos de gestión de riesgos (4.2) para afrontar una negativa evolución de los mercados ligada como está a numerosos imponderables (paridad euro/dólar, evolución de los precios internos e internacionales, crisis sectoriales sobrevenidas, etc.). Si nos fijamos en el Cuadro 3 podremos apreciar que el apoyo disociado se consolida ejercicio tras ejercicio (77% de la rúbrica agraria en 2005; 96% en 2013) dejando apenas margen para el resto de intervenciones comunitarias de regulación o apoyo a los productos. Lo que corrobora nuestra certidumbre en que habrá que reducir el apoyo disociado antes de 2013, y muy en particular si finalmente el Consejo decide aminorar la *guideline* propuesta por la Comisión (Cuadro 5).

Cuadro 5. La propuesta de marco financiero 2007-2013 para la UE-27 (en millones de euros a precios constantes de 2004, con deflactor del 2%)

Créditos de compromiso	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Crecimiento sostenible, del que:	47.582 (39,4%)	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785 (48,5%)
1.a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.791 (7,3%)	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825 (16,3%)
1.b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	38.791 (32,1%)	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960 (32,2%)
2. Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, del que:	56.015 (46,4%)	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805 (40,4%)
- 2.a. Medio ambiente y sector pesquero	1.736	1.921	1.992	2.061	1.761	2.184	2.242	2.307
- 2.b. Agricultura (política de mercados y ayudas directas - FEAGA) para la UE-27, del que:	43.735 (36,2%)	43.500	43.673	43.354	43.304	42.714	42.506	42.293 (26,7%)
- I. Bulgaria y Rumania	-	380	976	1.075	1.170	1.261	1.459	1.648
- II. UE-25	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645
. Del que: UE-10 (adherentes)	2.388	2.812	3.011	3.481	3.959	4.417	4.760	5.171
. Del que: UE-15	41.347 (34,2%)	40.308	39.686	38.798	37.905	37.036	36.287	35.473 (22,4%)
III. Reducción UE-15 por la modulación	(635)	(879)	(1.077)	(1.056)	(1.035)	(1.015)	(995)	(976)
Total efectivamente disponible para la UE-15 (II - III)	40.712 (33,7%)	39.429	38.609	37.742	36.870	36.021	35.292	34.497 (21,8%)
- 2.c. Agricultura (desarrollo rural - FEADER), del que:	10.544 (8,8%)	11.759	12.235	12.700	12.825	12.952	13.077	13.205 (8,3%)
- I. Bulgaria y Rumania	-	863	1.222	1.591	1.617	1.645	1.674	1.705
- II. UE-25	10.544	10.896	11.013	11.109	11.208	11.307	11.403	11.500
. Del que: UE-10 (adherentes)	2.806	3.663	3.780	3.899	4.022	4.145	4.264	4.385
. Del que: UE-15	7.738 (6,4%)	7.233	7.233	7.210	7.186	7.162	7.139	7.115 (4,5%)
III. Incremento UE-15 por la modulación	635	879	1.077	1.056	1.035	1.015	995	976
Total efectivamente disponible para la UE-15 (II + III)	8.373 (6,9%)	8.112	8.310	8.266	8.221	8.177	8.134	8.091 (5,1%)
- Total Agricultura (2.b + 2.c): FEAGA + FEADER	54.279 (45,0%)	55.259	55.908	56.054	56.129	55.666	55.583	55.498 (35,0%)
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.381 (1,1%)	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620 (2,5%)
4. La UE como actor mundial	11.232 (9,3%)	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740 (9,9%)
5. Administración	3.436 (2,8%)	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500 (2,8%)
Compensaciones	1.041	-	-	-	-	-	-	-
Total créditos de compromiso	120.688 (100%)	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450 (100%)
Total créditos de compromiso en porcentaje del PNB	1,14%	1,23%	1,25%	1,25%	1,26%	1,26%	1,27%	1,27%

Fuente: elaboración propia (MASSOT, 2004) a partir de los datos de la Comisión y, en particular, de las Comunicaciones COM (2004) 101 y SEC (2004) 160 de 10.2.2004 (Vid. ANEXOS).

- (b) Para complicar más las cosas los *Estados contribuyentes netos* reiteran sus críticas a la Comisión por entender que se ha extralimitado con sus perspectivas plurianuales de gasto y no cejan de situar los créditos de pago comunitarios por debajo del 1,4% del PNB propuesto, lo que, evidentemente, podría tener sus efectos en el gasto agrario global y muy en particular el desarrollo rural por no verse afectado por el acuerdo político de octubre de 2002. Una decisión que, reiterémoslo una vez más, deberá ser tomada *por unanimidad* en el transcurso de 2005 y que deberá contar con unos *nuevos Estados miembros* que, *a priori*, difícilmente se conformarán con los créditos que les han sido asignados, conscientes como son de que *la disociación* aprobada tiene como colofón la *congelación* de sus ayudas sobre la base de las producciones registradas en los años previos a su adhesión y que no mantienen parangón alguno con su número de *agricultores* y su *Superficie Agraria Util*. En ese mismo contexto hay que recordar la difícil coyuntura con que tienen que lidiar nuestros negociadores: España, hasta el día de hoy la principal beneficiaria del Presupuesto Comunitario con el 26,5% de los créditos de la política de cohesión y el 14,7% de los del FEOGA-Garantía y con el mayor saldo neto (transferencias percibidas menos aportaciones) de los 15 (*8.733 millones de euros en 2003*), con la propuesta de la Comisión va a perder presumiblemente en el periodo 2007/2013 *el 45% de los créditos que actualmente recibe de los Fondos Estructurales y de Cohesión* y convertirse en un *país contribuyente en 2013*. Tal situación es resultado de un doble fenómeno: haberse convertido en un país más rico, y sufrir un efecto estadístico a causa de las adhesiones que incrementa (formalmente) su nivel de desarrollo económico sustrayendo numerosas regiones del llamado Objetivo 1, hoy por hoy las mayores beneficiarias de las contribuciones comunitarias en materia de cohesión. Si bien es justo reconocer que tal deriva ha de ser vista como un éxito colectivo más que como un fracaso, también es cierto que plantea un problema de equidad distributiva en la asunción de los costes de la adhesión: no parece razonable que España sea la que más aporte, en términos relativos, a la factura de la adhesión con un 0,45% del PIB frente al 0,23% de media de los 15. En estas circunstancias y aun suponiendo que se consiga mejorar la propuesta comunitaria con un período transitorio (*phasing out*) más o menos largo que gradúe el sacrificio financiero, parece ineludible que nuestros dirigentes deberán:
- Primero, revisar el modelo de crecimiento en vigor y, en cierto modo, *nacionalizar la Agenda de Lisboa* con vistas a construir una economía más competitiva basada en el conocimiento.
 - Segundo, asumir sin paliativos su nueva posición respecto al Presupuesto Comunitario y *priorizar en su seno los aspectos que van a determinar su futura estructura económica y su competitividad* (políticas de fomento de la investigación y la formación, de la calidad y del valor añadido, de la exportación, etc.), haciendo valer si cabe el principio de cohesión en el reparto de los créditos comunitarios para estas acciones.
 - *Defender de manera inteligente* una política agrícola *común* que se convertirá ineludiblemente, pasados algunos años, en la principal contribución del Presupuesto Comunitario a nuestras arcas.
 - Y en cuarto y último término, *educar a una sociedad española* acostumbrada a juzgar a la Unión por sus aportaciones financieras a verse como *contribuyente neta* al esfuerzo supranacional en el medio plazo, dando por sentado que *en este escenario la cofinanciación de la PAC* puede ser un beneficio más que una carga para nuestro Erario.
- (c) En este contexto cabe también interrogarse sobre la legitimidad del apoyo *disociado*, en la medida que no hace sino consolidar su actual *desigual distribución* en favor de las explotaciones más grandes y potentes, por lo general, además, ubicadas en las regiones más ricas. Mencionemos al respecto que, con datos del ejercicio 2001, 3,9

millones de agricultores (equivalentes al 86,5% de los *perceptores* registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 € que a la postre sólo representaba un 28,9% del total de las ayudas de mercados de la PAC (ANEXOS - Punto 8). Al unísono, 538.000 agricultores (un 12% del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10.000 y 50.000 euros, cubriendo el 44,2% de las ayudas. Y, finalmente, como ya vimos al comentar el Cuadro 4, un poco más de 67.000 agricultores (equivalentes a un 1,5% del total) obtenían más de 50.000 euros, con un montante total que significaba el 26,9%, en gran parte especializados en cultivos herbáceos y vacuno (a la sazón los sectores mejor dotados por el *FEOGA-Garantía* y que hoy componen el grueso de la disociación). Si nos circunscribimos a España los datos no son muy diferentes como puede observarse en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Distribución de las ayudas directas del FEOGA-Garantía en España por estratos de beneficiarios (ejercicio 2001)

Estrato/intervalo de apoyo (en euros)	Montantes atribuidos (en 000 de euros) y %			Beneficiarios (número en 000 y %)		
	Montantes	% por estrato	% acumulativo	Número de beneficiarios	% por estrato	% acumulativo
0 y < 5.000	845.479	21,21%	21,21%	737,990	79,45%	79,45%
> 5.000 y < 10.000	678.213	17,01%	38,22%	96,18	10,35%	89,80%
> 10.000 y < 20.000	811.692	20,36%	58,58%	58,31	6,28%	96,08%
> 20.000 y < 50.000	828.640	20,78%	79,36%	28,22	3,04%	99,12%
> 50.000 y < 100.000	394.087	9,88%	89,25%	5,82	0,63%	99,74%
> 100.000 y < 200.000	250.349	6,28%	95,52%	1,88	0,20%	99,94%
> 200.000 y < 300.000	78.778	1,98%	97,50%	0,33	0,04%	99,98%
> 300.000	99.646	2,50%	100,0%	0,19	0,02%	100,0%
Total España	3.986.884	100,00	–	928,92	100,00	–

Fuente: COMMISSION EC (2003): *Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999 (Financial Year 2001).*

Con tales premisas, la pregunta del millón es si los Estados, a los que se ha garantizado con la disociación un amago de *enveloppes nacionales* por las ayudas percibidas en el pasado (Cuadro 2), estarán dispuestos a su *reasignación futura a nivel comunitario*, sobre la base de nuevos criterios (territorio, empleo, nuevas demandas sociales), o si, por el contrario, preferirán *redistribuirlos internamente*, como de hecho ya apunta el *capítulo de aplicación regional* inscrito en el Reglamento (CE) 1782/2003, y, en suma, a *renacionalizar el apoyo a la renta* de los productores agrarios. Con la salvedad que este último escenario, con la disciplina financiera sobrevolando, puede efectuarse bajo dos formatos alternativos: un *régimen de cofinanciación comunitario* de las ayudas disociadas (que mantendría con ello un carácter supranacional) o un *régimen de ayudas estatales* (con la consecuente *devolution* a los Estados de la competencia del apoyo a la renta agraria pese al riesgo que conlleva de distorsión de la competencia). Nos topáramos ahí de nuevo con la ya comentada pugna entre el modelo librecambista y el modelo de integración (3.1).

4.4. La dinámica de la legitimidad externa del apoyo agrario: los condicionantes de la OMC

La reforma de la PAC que hoy vivimos coexiste con la ya comentada consolidación de la *globalización y apertura de los mercados agrarios*, a caballo de tres *formatos institucionales*: (a) el *regionalismo abierto* del que la UE es su principal paladín, con un amplio abanico de *acuerdos bilaterales* (con los países ACP, el Espacio Económico Europeo, el MERCOSUR, los países mediterráneos...); (b) las *derogaciones unilaterales* en favor de los *países en vías de desarrollo*, o PVD (Sistema de Preferencias Generalizadas, Acuerdo *Todo menos las Armas* o EBA, programas de ayuda a la erradicación de la droga en América Latina y Asia); y (c), sobre todo, el *multilateralismo*, a partir de los acuerdos de Marrakech y la creación de la *Organización Mundial de*

Comercio (OMC), en 1994.

Cabe insistir respecto a este último extremo en que con las reformas de 2003 y 2004 la UE *ha mejorado su capacidad negociadora en la OMC* y, por consiguiente, *ha reforzado su legitimidad externa* mediante la *disociación* del grueso de las ayudas de la PAC, su paralela *modulación* con vistas a potenciar el desarrollo rural y, en fin, una (leve) *disminución de precios* decretada para los productos lácteos. Ya comentamos (3.2) los requerimientos multilaterales respecto a la vertiente externa de la PAC (protección arancelaria y exportación subvencionada). Nos falta hacer lo propio para el *capítulo del apoyo interno* formalizado según el Acuerdo Agrícola vigente en: la *Caja Verde* (ayudas plenamente compatibles, donde se incluyen las ayudas al desarrollo rural y, en principio, los pagos disociados); la *Caja Azul* (ayudas compatibles con carácter temporal, donde se integran las ayudas directas a la producción calculadas a partir de rendimientos fijos o cabezas históricas); la *Caja Ámbar* (precios y ayudas incompatibles y sujetas a un proceso de reducción); y la denominada *cláusula de mínimos* (precios y ayudas sectoriales que por no alcanzar el 5% del valor de la producción afectada se excluyen de la Caja Ámbar) (ANEXOS - Punto 5).

Hay que reconocer no obstante que es difícil evaluar el *margen de maniobra adicional* alcanzado con las bajadas de los precios y la disociación de las ayudas, en tanto que dependerá de la evolución de las cotizaciones internacionales y de las opciones de *disociación parcial* que elijan los Estados. A pesar de ello, a falta de cálculos oficiales de la parte de la Comisión y sintetizando la diversidad de estimaciones realizadas del impacto de la reforma (ANEXOS - Puntos 3 y 5), se pueden adelantar algunas *conclusiones*:

- Si nos atenemos a las cifras totales del apoyo disociado del Cuadro 3 (33.217 millones de euros en 2103), la UE es capaz de asumir una reducción del umbral actual de la *Caja Ámbar* (67.159 millones de euros) de hasta *un 50%*. Con varias acotaciones: el desconocimiento de qué parte de tales ayudas se verán afectadas por la disociación parcial o por las retenciones del Artículo 69 (que se mantienen ligadas a la producción) y el que está por ver en qué se traducirán las reformas previstas para el azúcar, el plátano, las frutas y hortalizas y el vino, a aprobar entre 2005 y 2006.
- En cuanto a la *Caja Azul*, aun contando con que aumentó sensiblemente con la Agenda 2000 y se incrementará un poco más con el nuevo régimen aprobado para el algodón y el aceite de oliva (al traspasarse las nuevas ayudas asociadas por superficie de la *Caja Ámbar* a la *Caja Azul*), podría disminuir también de manera sustancial, entre 6.000 millones de euros (en el caso de una disociación total generalizada) y 12.000 millones de euros (de aplicarse la disociación parcial por *todos* los Estados).
- Finalmente, en lo que se refiere a la *regla de mínimos*, que hoy apenas tiene relevancia para la UE (con 290 millones de euros notificados en los últimos años), no parece que deban surgir problemas mayores dada la voluntad de la Unión de no jugar con ella en el futuro.

En estas circunstancias se cumplirían (como no podía ser de otro modo) los compromisos inscritos en la *propuesta conjunta UE-EE.UU* presentada en Cancún, que se tradujo en un acuerdo de reducción global pero *indeterminada* de las *Cajas Ámbar*, *Azul* y los montantes bajo la llamada *regla de mínimos*, con un límite específico para la *Caja Azul*, equivalente al 5% del valor total de la producción agraria (equivalente a un umbral de 12.151 millones de euros para la UE). En este contexto puede afirmarse que el *preacuerdo* alcanzado el 1 de agosto de 2004 por el Consejo General de la OMC sobre el “*Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura*” (ANEXOS - Punto 5), pese a todas sus *indeterminaciones* que aún deben de ser concretadas, ha sido todo un

éxito para los negociadores comunitarios y salvaguarda el grueso de las decisiones de reforma ya tomadas por la Unión en materia de apoyo interno. En realidad se ha conseguido transcribir prácticamente toda la propuesta conjunta de la UE y los EEUU lo que, en principio, equivaldría a dos cosas: (1) al mantenimiento de la *Caja Azul*, limitada a un 5% de la PFA como máximo, lo cual no plantearía *a priori* ningún problema, como ya dijimos; y (2) a no reabrir el diseño de la *Caja Verde*, lo que daría cabida a los pagos disociados aprobados con la reforma de 2003.

Mencionemos sin embargo respecto a esto último que para algunos (pesimistas) la cuestión no está ni mucho menos aún cerrada y consideran que algún miembro de la OMC pondrá en cuestión el traspaso a la *Caja Verde* de las nuevas ayudas disociadas, calculadas como están sobre el período de referencia 2000-2002. Ciertamente, las referencias históricas sobre las que se calculan los importes de los pagos únicos, aun cuando pueden asimilarse a *niveles de producción* fijados en el pasado, tal como dispone el *Punto 6.a del Anexo 2 del AA*, al basarse en el período 2000-2002 pueden no respetar la llamada *cláusula de paz* (*Artículo 13.b.ii del AA*) que prohíbe taxativamente un aumento del apoyo a un producto más allá del nivel de 1992. Y la última resolución del *Organismo de Solución de Diferencias* (OSD) sobre el algodón norteamericano (*DS 267*) parecería apuntar en esta dirección. No obstante, tampoco hay que minusvalorar el poder de negociación de la UE y, en principio, parece difícil que algún país, o grupo de países, se resistan a firmar el nuevo Acuerdo Agrícola por este motivo cuando previamente dieron su visto bueno al preacuerdo de agosto, juzgándolo equilibrado y positivo para sus intereses. Sólo en el supuesto que no se llegara a un acuerdo (en Hong Kong o, eventualmente, en la siguiente cita interministerial) sería presumible que se invocara la cláusula de paz. Pero esto equivaldría a su vez a una verdadera declaración de guerra comercial. Un escenario que, por sus gravísimas consecuencias, nos resistimos a tomar en consideración.

Dicho esto, las reducciones, que se aplicarán globalmente (es decir, sobre la *Caja Ambar*, los niveles de *mínimis* y la *Caja Azul*), aun cuando deban de concretarse en un 20% del total en el primer año, no parece que requieran nuevos esfuerzos por parte comunitaria con los parámetros explicados con anterioridad. En realidad, serán los EEUU, que no han dejado de incrementar su apoyo agrario en los últimos tiempos, los que deberán afrontar una modificación mayor de su actual legislación (*FSRI Act* de 2002) para cumplir los compromisos contraídos y en ese contexto se explica la *ampliación de la Caja Azul* aprobada, a fin de permitir el traspaso a ella de sus pagos anticíclicos desde la *Caja Ambar* o la *regla de mínimis* (ANEXOS - Punto 5). Lo que, a la postre, avancémoslo, permitiría en su momento incluir en la *Caja Azul* unos hipotéticos fondos de estabilización comunitarios, en el supuesto que la Unión decidiera afrontar en el futuro la cuestión de los riesgos de mercado fuera de la *Caja Verde* (*Vid.* 3.2). Es de temer por lo que decimos que el diseño final de esta nueva *Caja Azul* se mantenga bloqueada hasta que los EEUU conozcan los futuros parámetros de su intervención pública a incorporar en su nueva Ley Agraria.

En suma, la OMC no parece suponer un peligro en lo que se refiere al *apoyo interno* si nos atenemos a lo que las negociaciones en curso traslucen y dando por supuesto que lleguen a buen puerto. Sin duda es el capítulo del *acceso al mercado* el que constituye el *punto más delicado de la negociación multilateral* para la Unión, sabiendo que padece una *menor competitividad (precios/costes)* del conjunto de su agricultura en comparación a otras zonas del mundo y que, por este mismo motivo, la UE continuará protegiendo y sosteniendo a sus agricultores por encima que otros países (3.2). Pero, al mismo tiempo y a efectos negociadores, la UE puede mostrar algunos logros en su haber: la *tangible reducción registrada en su apoyo agrario*, su resuelta apuesta efectuada por la UE *por el multilateralismo* y un *regionalismo abierto* compatible con aquel, su defensa a ultranza de un *tratamiento especial y diferenciado* en favor de los países menos avanzados, o, en fin,

el que hoy sea, merced al cúmulo de reducciones tarifarias sin límite cuantitativo o de contingentes arancelarios reconocidos, la *mayor zona importadora de alimentos del mundo*, y de lejos, la que mayor *acceso preferencial otorga a los PVD*. En este mismo contexto hay que reiterar que a lo largo de la negociación la UE ha hecho gala de una gran receptividad hacia las demandas de los PVD, por razones ideológicas y, como no, a fin de ganarlos para su causa. Algunos ejemplos de ello se ven plasmados en el preacuerdo de agosto, entre los que destacan su renuncia a que los llamados *temas de Singapur* sean tratados en la presente Ronda de Doha, o el énfasis puesto en que las *cuestiones relativas al desarrollo* formen parte integrante de esta Ronda comercial.

Los temas que aún están pendientes de concreción, como las fechas, los períodos transitorios, los porcentajes de reducción, la cuestión del mantenimiento de la *cláusula de salvaguardia especial* en agricultura para los países desarrollados, el tratamiento de las iniciativas sectoriales distintas a la del algodón, la mejora y ampliación del régimen de protección de las denominaciones geográficas en el Acuerdo de Propiedad Intelectual – TRIPS–, o la regulación de los impuestos diferenciales a la exportación, es razonable esperar que serán cerrados en octubre de 2005, en Ginebra y, en consecuencia, la *Conferencia Interministerial de Hong Kong*, prevista para finales de ese mismo año 2005, podría ya *aprobar las modalidades de negociación*. Tras ello, en el transcurso de 2006, se depositarían las listas de concesiones de las partes y, una vez negociadas y aceptadas, podría *concluir formalmente la Ronda*. De esta guisa, un *nuevo Acuerdo Agrícola más equilibrado que el actual*, sin sacrificar el desarrollo y las consideraciones no estrictamente comerciales en aras del librecambismo, podría entrar en vigor a partir de enero de 2008 con una duración entre 5 (2012) y 10 años (2017) dando el respaldo necesario a las reformas de la PAC ya efectuadas o en curso.

5. A MODO DE EPÍLOGO Y RESUMEN: A LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA LEGITIMIDAD PARA UNA NUEVA POLÍTICA AGRO-RURAL COMÚN

En los apartados anteriores hemos visto que los agricultores y ciudadanos europeos viven un periodo de “*estupor y temblores*” (parafraseando el título de la conocida novela de Amélie Nothomb –Círculo de Lectores, 2001–). Un periodo en el que la PAC corre el riesgo de perder tanto su carácter *común* como su *capacidad de orientar y regular los mercados* con un apoyo a las explotaciones fundado como está en: (a) la *disociación*, pasando por consiguiente a tener un carácter *fijo* y ajeno a las fluctuaciones de los mercados; (b) la *flexibilidad* en su aplicación, en manos en última instancia de las autoridades estatales y/o regionales; y (c) su encuadramiento dentro de una estricta *disciplina financiera*, que posibilita una creciente cofinanciación o, incluso, una progresiva *renacionalización del apoyo disociado a la renta*.

Sin duda las decisiones del Consejo de junio de 2003 marcan un *punto de inflexión* en un *proceso de reforma de la PAC que va a proseguir*. En realidad, concluidos los acuerdos de reforma de los productos mediterráneos de abril de 2004, nos encontramos aún en los albores de las reformas, tanto desde un punto de vista *material* (como prolegómeno de un modelo alternativo de apoyo que se asiente sobre las decisiones tomadas), como desde una perspectiva *temporal*. Retengamos que, en principio, entre 2005 y 2006, aparte de formalizarse el nuevo marco financiero agrario plurianual, de conocerse el nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC y de concretar un sistema común de gestión de riesgos, se afrontarán las reformas de la política de desarrollo rural y de sectores tan importantes como son el azúcar, las frutas y hortalizas, el plátano, o el vino. Y, a partir de 2007, existe el compromiso de presentar una larga ristra de informes que, sumados a las exigencias de la disciplina financiera y a los posibles compromisos de revisión a medio camino que se acuerden por el Consejo Europeo, con toda seguridad darán lugar a nuevas propuestas legislativas. *Last but not least*, no hay que olvidar que, de confirmarse la entrada de Turquía, en torno al 2015, previamente deberían revisarse las perspectivas

financieras para el período 2014-2021, lo que sin duda llevaría consigo una nueva y profunda modificación de los actuales parámetros, con especial incidencia en las dos principales políticas de gasto (la PAC y la cohesión). Con este horizonte podemos concluir que los pasos que se den en los próximos años van a resultar decisivos para el devenir de la PAC y *sin descartar completamente su renacionalización* (total o parcial), es posible vislumbrar un diseño alternativo, a medio plazo, de una *política agro-rural común* que, *según lo esbozado*, se podría fundamentar en tres ejes:

- (a) Un *marco de regulación vertical o sectorial* (en el seno de las respectivas OCM) que se materializaría en: (1) una *red de seguridad de precios* complementada con una selectiva *protección en frontera*; y (2) *suplementos* específicos a la producción, *normas de calidad*, y ciertas medidas de *reconversión y control de la oferta (set aside)* destinados a orientar la evolución de los mercados.
- (b) Un *marco de regulación horizontal*, a partir del Reglamento (CE) 1782/2003, basado en un modelo de apoyo disociado y territorializado del tenor del comentado (4.1).
- (c) Una *política de desarrollo rural* más simple y orientada primordialmente a: (1) acompañar los esfuerzos de modernización y reestructuración de una agricultura competitiva; (2) dar respaldo a las recurrentes crisis de mercados mediante un fondo de estabilización; y (3) sostener el territorio y la multifuncionalidad agraria de las zonas rurales.

Con tal diseño entendemos que se preservaría la *capacidad de orientación y de regulación* de los mercados agrarios por los poderes públicos, se mantendría una política agraria de *carácter supranacional* a 27 o más miembros *más legítima y equitativa*, y, en fin, se compatibilizarían las *exigencias productivas y territoriales* del mercado comunitario con los *requerimientos comerciales externos*, bilaterales y multilaterales.

En plena polémica sobre el futuro del modelo de integración debiéramos ser conscientes que una posición española coherente con la Unión económica y política que aquí hemos preconizado podría ser decisiva. Y para conseguirlo sería de desear que, por una vez, las organizaciones profesionales y políticas, al igual que nuestras administraciones, reflexionaran sin apriorismos sobre la PAC que convendría defender en las Instituciones Comunitarias en los próximos años, lo más imaginativa y consensuada posible, y que, a la postre, no fuera el simple rechazo a cualquier propuesta de cambio.

Albert Massot Martí

Administrador Principal-Parlamento Europeo (amassot@europarl.eu.int)()*

(*) Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen a la Institución en la que trabaja (1/VII/2005).

ANEXOS: BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

1. Referencias legislativas de la reforma (2)

La nueva PAC, en lo que refiere a su vertiente horizontal para los mercados, se formaliza en los siguientes actos jurídicos:

(a) Normativa del Consejo		
Reglamento CE 1782/2003	DO L 270 de	Regímenes de apoyo directo de la PAC
Reglamento CE 21/2004	21.10.2003	
Reglamento CE 583/2004	DO L 5 de 9.1.2004	
Reglamento CE 864/2004	DO L 91 de 30.3.2004	
Reglamento CE 1540/2004	DO L 161 de	
Reglamento CE 2217/2004	30.4.2004	
	DO L 279 de	
	28.8.2004	
	DO L 375 de	
	23.12.2004	
(b) Normativa de aplicación de la Comisión		
Reglamento CE 2237/2003	DO L 339 de	Modalidades de aplicación de regímenes sectoriales
	24.12.2003	
Reglamento CE 1973/2004	DO L 345 de	Modalidades de aplicación de las ayudas asociadas a la producción y de la retirada de tierras.
- Corrección de errores:	30.11.2004	
	DO L 61 de 8.3.2005	Modalidades de aplicación del régimen de pago único (ayudas disociadas de la producción)
Reglamento CE 795/2004	DO L 141 de	
- Corrección de errores:	30.4.2004	
Reglamento CE 1974/2004	DO L 291 de	
- Corrección de errores:	14.9.2004	
Reglamento CE 394/2005	DO L 345 de	
	30.11.2004	
	DO L 385 de	
	29.12.2004	
	DO L 63 de 10.3.2005	
Reglamento CE 796/2004	DO L 141 de	Modalidades de ejecución de la condicionalidad, modulación y el sistema integrado de gestión y control (SIGC)
- Corrección de errores:	30.4.2004	
Reglamento CE 239/2005	DO L 37 de 10.2.2005	
	DO L 42 de 12.2.2005	
Reglamento CE 118/2005	DO L 24 de 27.1.2005	Modificación del Anexo VIII del Reglamento CE 1782/2003 (límites presupuestarios)
(c) Normativa nacional española		
Ley 62/2003	BOE 313 de	Artículo 120: aplicación única estatal.
Real Decreto 2128/2004	31.12.2003	Sistema de Información geográfica.
Real Decreto 2352/2004	BOE 274 de	Aplicación de la condicionalidad de las ayudas.
Real Decreto 2353/2004	13.11.2004	Aplicación de los regímenes de apoyo directo por sectores.
Orden APA/1771/2005	BOE 309 de	Identificación de beneficiarios del pago único.
	24.12.2004	
	BOE 309 de	
	24.12.2004	
	BOE 104 de 2.5.2005	

2. Sobre la noción de disociación del apoyo respecto a la producción (decoupling/découplage) (2.1 y 2.2):

- OCDE/OECD (2001), *Decoupling: A Conceptual Overview*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris (disponible en <http://www.oecd.org/agr/>).
- USDA (2003a), *Decoupled payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture*, United States Department of Agriculture - Economic Research Service, Agricultural Economic Report nº 822 (Vid.: <http://www.ers.usda.gov/>).
- USDA-ERS (2003b), *Farm Payments: Decoupled Payments Increase Households' Well-being, Not Production*, Amber Waves, February 2003 (disponible en <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/Feb03/Features/FarmPayments.htm>).
- USDA-ERS (2004), *Decoupled Payments in a Changing Policy Setting*, United States Department of Agriculture, Agricultural Economic Report nº 838 (disponible en <http://www.ers.usda.gov/publications/aer838/aer838.pdf>).

“19”

Los argumentos de la Comisión en favor de la disociación pueden encontrarse en:

- Comisión CE/EC Commission (2003a), *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. July 2002 Proposals. Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture, February 2003 (que incluye varios estudios, internos y externos, disponibles en http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf).
- Comisión CE/EC Commission (2003b), *Reform of the Common Agricultural Policy. A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture. Impact Analysis*, Directorate-General for Agriculture, marzo (con dos estudios, uno referido a los 15 y otro a los 25, que pueden consultarse en http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/index_en.pdf).

3. Sobre el contenido e impacto de la reforma de la PAC de 2002/2004 (2.2 y 3.3)

- Adam, V. (2004), “Les droits de paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique Agricole Commune”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 475, febrero, pp. 96-105.
- Assemblée Nationale (2005), *Livre Blanc. Mission tripartite. Réforme de la PAC et DPU*, Assemblée Nationale française, Rapporteur Jean-Paul Anciaux, Paris, mayo.
- Bertelsmeier, M. (2004), *Wirkungen von direkten Transferzahlungen auf Boden und Quotenmärkten sowie Abschätzung von Überwälzungseffekten*, Endbericht zum Forschungsauftrag des BMVEL, Institut für Betriebswirtschaft der FAL, Braunschweig.
- Bianchi, D. (2004), “La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC)”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 475, febrero, pp. 91-95.
- Butault, J-P. (2004), *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, INRA Editions, Paris.
- Comisión CE/Commission CE (2004), *La réforme de la PAC de 2003. Fiches de renseignements*, octubre.
- Delorme, H. (dir.) (2004), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, Paris.
- FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (2003), *Analysis of the CAP Reform Agreement*, FAPRI Staff Report 2-03, University of Missouri-Columbia, septiembre (disponible en <http://www.fapri.missouri.edu/Publications/2003Publications/CAPReform/capref903r6.pdf>).
- FAPRI-Ireland Partnership (2003), *The Luxembourg CAP Reform Agreement: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*, Teagasc Rural Economy Research Centre,

- Dublin, 14 de octubre (disponible en <http://www.tnet.teagasc.ie/fapri>).
- FOI (2003), *Impact of the Eastern European Accession and the 2003 Reform of the CAP: Consequences for Individual Member Countries*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI), noviembre (disponible en <http://www.sjfi.dk/Publikationer/wp/2003-wp/wp11-03.pdf>).
- FOI (2004), *The future Common Agricultural Policy of the EU - Consequences for non-EU regions*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI), junio (disponible en http://www.gtap.agecom.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=1502).
- INRA (2004), *La réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003. Simulations des effets micro-économiques et macro-économiques*, INRA sciences sociales, 4-5/03, febrero (disponible en <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/iss03-4.php>).
- ISMEA (2004), *L'impatto della riforma sulle imprese agricole e sull'economia italiana*, Ed. Franco Angeli.
- Kelch, D. y M.A. Normile (2004), *CAP Reform of 2003-04*, Economic Research Service (ERS), USDA, Outlook Report, nº WRS0407, agosto (disponible en <http://www.ers.usda.gov/publications/WRS0407/>).
- Kleinhanss, W., S. Hüttel y F. Offermann (2004), *Auswirkungen der MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung*, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Arbeitsbericht 5/2004 (disponible en <http://www.bw.fal.de>).
- Massot, A. (2003), “La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 199, pp. 11-60, MAPYA, Madrid.
- Massot, A. (2004a), *España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, DT nº 50/2004 (disponible en www.realinstitutoelcano.org/documentos/138.asp).
- Massot, A. (2004b), “La reforma de la Política Agrícola Común de junio 2003. Resultados y retos para el futuro”, en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2817, 27/IX-3/X/2004, pp. 35-55.
- Massot, A. (2005), “La reforma de la PAC de 2002/2003 y sus corolarios: la agricultura europea ante un nuevo escenario”, en el libro *PAC: claves para Andalucía, 2004-2005*, dirigido por Martín Lozano y otros, y publicado por ETEA, Córdoba (ISBN 84-689-1205-0).
- OCDE/OECD (2004), *Analysis of the 2003 CAP Reform*, junio (disponible en <http://oecd.org/dataoecd/62/42/32039793.pdf>).
- Offermann, F., M. Bertelsmeier y W. Kleinhanss (2003), *Auswirkungen der Mid-Term Review Beschlüsse unter besonderer Berücksichtigung einer Teilkopplung der Rinderprämien*, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Arbeitsbericht 06/2003 (disponible en <http://www.bw.fal.de>).
- Petit, Y. (2003), “La réforme de la politique agricole commune du 26 juin 2003”, *La Documentation française. Regards sur l'actualité*, nº 295, noviembre, pp. 87-94.
- SFER (Société Française d'économie rural): Colloque “La réforme de la PAC: modalités d'application et perspectives dans les Etats membres de l'Union européenne”, Paris, 23/VI/2005. Textos presentados disponibles en <http://maytheforce9.free.fr/SFER/sfer.htm> o en la página web de la SFER (<http://sfer.asso.fr/sfer>, dentro de “colloques” y “colloques passés”).

4. Sobre la evolución de los mercados agrarios (3.2)

- Agritrade (2005), *Perspectives pour l'agriculture de l'UE après l'élargissement et la réforme*, Synthèse détaillée à partir du texte complet des perspectives pour les marchés agricoles de l'UE à 25 de la Commission CE, febrero.
- Comisión CE/EC Commission (2003), *Facts and Figures on EU Trade in Agricultural Products*, MEMO/03, 13/II/2003 (puede consultarse en

- http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm).
- Comisión CE/EC Commission (2004), *Prospects for Agricultural Markets and Income 2004-2011 for EU-25*, Directorate-General for Agriculture, Brussels, diciembre (disponible en <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2004b/fullrep.pdf>).
- Dick, J.H., y K.E. Nelson (2003), *Structure of the Global Markets for Meat*, USDA-Economic Research Service, AI-785, septiembre.
- FAO-United Nations Food and Agriculture Organization (2004a), *The State of Agricultural Commodity Markets 2004/El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2004*, Roma (<http://www.fao.org/newsroom/es/focus/2005/89721/index.html>).
- FAO-United Nations Food and Agriculture Organization (2004b): *Mercados de productos básicos: tendencias mundiales, repercusiones locales*, Roma (<http://www.fao.org/newsroom/es/focus/2005/89746/index.html>).
- FAPRI (2005), *FAPRI 2005 US Baseline Briefing Book*, FAPRI-UMC Report 02-05, Food and Agricultural Policy Research Institute-College of Agriculture, Food and Natural Resources, University of Missouri-Columbia, marzo (disponible en <http://www.fapri.missouri.edu>).
- OCDE/OECD (2003), *Farm Households Incomes. Issues and Policy Responses*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris, enero 2003 (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
- OCDE/OECD (2004a), *Agricultural Policies in OECD Countries at a glance*, 2004 Edition (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
- OCDE/OECD (2004b), *Agricultural Outlook 2004/2013* (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
- USDA Foreign Agricultural Service (2005a), *Brazil. Oilseeds and Products Soybean Update 2005*, GAIN Report BR5604, febrero 2005 (disponible en www.fas.usda.gov/gainfiles).
- USDA Foreign Agricultural Service (2005b), *China, People's Republic of. Agricultural Situation*, GAIN Report CH5016, julio.
- USDA Foreign Agricultural Service (2005c), *Iberia, Agricultural Situation Voluntary 2005*, GAIN Report PO5008, abril (disponible en www.fas.usda.gov/gainfiles/200505/146119668.pdf).
- USDA-ERS (2005a), *Global Food Markets*, March 2005 (disponible en <http://www.ers.usda.gov/Briefings/globalfoodmarkets>).
- USDA-ERS (2005b), *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, marzo (disponible en <http://www.ers.usda.gov/Publications/waobr/view.asp?f=wasde-bb>).
- USDA-ERS (2005c), *China's Agricultural Imports Boomed During 2003-04*, Outlook Report, nº WRS0504, mayo (disponible en <http://www.ers.usda.gov/Publications/WRS0504>).
- Wilson, W.W. et al. (2005), *Fundamental Factors Affecting World Grain Trade in the Next Two Decades*, Center for Agricultural Policy and Trade Studies, Department of Agribusiness and Applied Economics, North Dakota State University, Agribusiness & Applied Economics, nº 555, febrero.

5. Sobre las negociaciones agrarias en la OMC respecto a la PAC y la política agraria norteamericana (3.2 y 4.4)

- Acuerdo Agrícola de Marrakech, inscrito en la Decisión 94/800 (DOCE L 336 de 23/XII/1994).
- Binfield, J., et al. (2004), *CAP Reform and the WTO Potential Impacts on EU Agriculture*, Selected Paper prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, Colorado, 1-4/VII/2004.
- FOI (2003a), *Note on the Harbison Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*, Danish Research Institute of Food Economics, Agricultural Policy Research Division, 11/III/2003 (disponible en <http://www.foi.dk>).
- Gallezot, J. (2003), *Real Access to the EU's Agricultural Market*, INRA, 24/VII/2003

- (puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm).
- Guyomard, H., y K. Le Bris (2003), *Multifunctionality, Agricultural Trade and WTO Negotiations. A Review of Interactions and Issues*, ENARPRI, Working Paper, nº 4, diciembre (disponible en <http://www.enarpri.org>).
- ICTSD (2003), *Agriculture Negotiations at the WTO. Cancún Outlook Report*, abril (disponible en http://ictsd.org/ministerial/doha/docs/imp_iss.pdf).
- LEI (2004), *The CAP Mid Term Review and the WTO Doha Round. Analyses for the Netherlands, EU and Accession Countries*, Agricultural Economics Research Institute-LEI, The Hague, febrero.
- OCDE/OECD (2002), *The US Farm Security and Rural Investment Act: Discussion Note*, Working Party on Agricultural Policies and Markets. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries-Committee for Agriculture. AGR/CA/APM (2002) 20, 30/VIII.
- OCDE/OECD (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003. Highlights* (disponible en <http://oecd.org/agr>).
- OMC/WTO (2004a), *Solución de diferencias* (el listado de procedimientos, por orden cronológico, está disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm).
- OMC/WTO (2004b), *Programa de trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004 - Anexo A, WT/L/579, 2/VIII/2004*.
- Paarlberg, P.L., et al. (2002), "Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations", *Review of Agricultural Economics*, 24 (2), pp. 322-335.
- Swinbank, A., y R. Tranter (2005), "Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?", *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, volume 6, nº 1/2005, pp. 47-61.
- USDA-ERS (2002), "The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets", *Agriculture Information Bulletin*, 778, noviembre (disponible en <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill>)

Asimismo se pueden consultar los estudios del punto 3 sobre el impacto de la PAC del FAPRI, la OCDE y del que esto escribe.

6. Sobre el enfoque territorial del intervencionismo agrario y la nueva política agro-rural común (4.1 y 5)

- Bodiguel, L. (2003), "Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle", *Economie Rurale*, nº 273-274, enero-abril 2003, pp. 61-75.
- IPTS (2004), *Prospective Analysis of Agricultural Systems*, Institute for Prospective Technological Studies, European Commission-Joint Research Centre, septiembre.
- LEI (2003), *Towards regional differentiation of rural development policy in the EU*, Agricultural Economics Research Institute-LEI, The Hague, enero.
- LEI (2004), *Nature Management, landscape and the CAP*, Agricultural Economics Research Institute-LEI, The Hague, febrero 2004.
- Mahé, L.P., y F. Ortalo-Magné (2001), *Politique agricole. Un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Massot, A. (2003), "La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 199, pp. 11-60.
- Massot, A. (2005), "La reforma de la PAC de 2002/03 y sus corolarios: la agricultura ante un nuevo escenario", en *PAC: claves para Andalucía 2004-2005*, ETEA, Córdoba, 2005.
- OECD (2003), *The Future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*, Paris.
- Regidor, J.G. (2005), *Multifunctionality and the CAP: Territorial Proposal*, European Parliament, Directorate-General Internal Policies of the Union - Policy Department

Structural and Cohesion Policies, IP/B/AGRI/ST/2004_009, 1/III/2005.

7. Sobre los instrumentos de gestión del riesgo en el sector agrario (4.2)

- Comisión CE/EC Commission (2001), *Risk Management Tools for EU Agriculture*, Agriculture Directorate-General, enero (disponible en http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf).
- Comisión CE/Commission CE (2005a), *Comunicación sobre la gestión de riesgos y crisis en la agricultura*, COM (2005) 74, de 9/III/2005.
- Comisión CE/Commission CE (2005b), *Document de travail des services de la Commission annexe à la Communication relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole*, SEC (2005) 320, de 9/III/2005.
- Council of the EU (2003a), *Presidency Compromise*, doc. 10961/03, AGRI 217 - AGRIFIN 87, 30/VI/2003.
- Council of the EU (2003b), *Council Conclusions of 17 December 2003 on Risk Management in Agriculture*, Official Journal of the EU, C 34, 7/II/2004, p. 2.
- Demeter, Club (2004), *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?*, Cahier n° 12, Paris (disponible en www.clubdemeter.com).
- Habert, N. (2002), *Les marchés à terme agricoles*, Ed. Ellipses.
- INRA (2002): *Les outils de gestion des risques de marché*, O. Mahul, noviembre (disponible en http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/risque_economie_00g3021.pdf).
- Marteau, D. et al. (2004), *La gestion du risque climatique*, Ed. Economica, Paris.
- Massot, A. (2005), "La reforma de la PAC de 2002/2003 y sus corolarios: la agricultura europea ante un nuevo escenario", en el libro *PAC: claves para Andalucía, 2004-2005*, dirigido por Martín Lozano y otros, y publicado por ETEA, Córdoba (ISBN 84-689-1205-0).
- Menard, C. (2004), *Gestion des risques en agriculture - Engager une nouvelle dynamique*, Rapport à l'Assemblée nationale, febrero (disponible en http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/risques_clim_23024.pdf).
- OCDE/OECD (2000), *Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole*, Atelier, session 4, mayo (disponible en <http://www.oecd.org/agr/irm/doc/agrburg.pdf>).
- También son útiles las páginas: www.rma.usda.gov (de la Risk Management Agency - RMA norteamericana) y www.agr.gc.ca (del Gobierno canadiense).

8. Sobre los retos financieros de la UE y la (re)distribución del presupuesto agrario comunitario (3.1 y 4.3)

- Comisión CE/EC Commission (2003), *Indicative Figures on the Distribution of Aids, by Size-Class of Aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) n° 1259/1999. Financial Year 2001*, Directorate-General for Agriculture (respuesta a la pregunta escrita E-2122/04 del miembro del PE W. Meyer Pleite).
- Comisión CE/EC Commission (2004a), *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2004) 101, de 10/II/2004.
- Comisión CE/EC Commission (2004b), *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 287, de 14/VII/2004.
- Comisión CE/EC Commission (2004c), *Propuestas de Reglamentos del Consejo relativas a la financiación de la política agrícola común*, COM (2004) 489, y *al apoyo al desarrollo rural por el Fondo Europeo agrícola para el desarrollo rural (FEADER)*, COM (2004) 490, ambas de 14/VII/2004.
- House of Lords-European Union Committee (2005), *Future Financing of the European*

- Union*, 6th Report of Session 2004-05, marzo.
- Intermon Oxfam (2005), *Goliath contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*, marzo.
- Notre Europe (2005), *L'adaptation de la politique de cohésion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg*, estudio realizado a petición de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, febrero.
- Powell, C., J.I. Torreblanca y A. Sorroza (coords.) (2005), *Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.
- Sapir, A. (dir.) (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, julio.